

“Los denominados Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías, un silogismo inconcluso”

por

Antonio J. Millán Villanueva*

SUMARIO: I. Introducción. II. Aproximación a un concepto deseado. III. Configuración actual de los llamados servicios sociales. IV. A modo de conclusión.

I. Introducción

Desde el prisma jurídico siempre se abordó la expresión “Servicios Sociales” probablemente como en rigor merecía, esto es, analizando su significado en aquellas normas en que a ellos se hacía expresa mención; de ahí que la doctrina mayoritaria concluyera en su naturaleza de prestaciones complementarias del Sistema de Seguridad Social¹. Pero hoy el influjo de los comentarios de los trabajadores y especialistas del campo social hacen soportar al Estado el embate de un reto que cabría sintetizar en la **unificación jurídica e institucional de un gran número de servicios**, ya se denominen expresamente “Sociales”, ya sea esta su naturaleza institucional o la de sus prestaciones.

Esta dialéctica demanda el necesario debate técnico-jurídico que, por demás, anunciamos permanente, dada la evolución dinámica de la sociedad y por consiguiente de sus necesidades² al objeto de dilucidar si en torno a la **expresión Servicios Sociales** cabe articular todo un **Sistema** (conjunto ordenado que contribuya a un fin) o si, por el contrario, el sistema como tal ha de espesar otros tiempos³ y, hacemos hincapié en esto porque gran parte de los técnicos a que aludíamos vienen asumiendo el concepto “Servicios Sociales”, probablemente, más como un intento de huir adelante respecto a viejas concepciones y denominaciones⁴ que, como realidad jurídica constatada; asunción o actitud ésta de los técnicos no exenta de angustia por dibujar la articulación de tal sistema.

* Delegado de Trabajo de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía en Huelva.

Tómese para bien esta última opción o actitud respecto de los Servicios Sociales, pero tómese como **premisas mayor de todo silogismo**; la problemática surge cuando observamos que todo silogismo contiene también su premisa menor y, tras la sucesión de ambas, una feliz o cruda conclusión de desenvolvimiento o resultado.

Por estos derroteros metodológicos discurrirán estas líneas:

- a) Los denominados Servicios Sociales como marco perfiliado a conseguir, **qué queremos**.
- b) Situación actual y circunstancias jurídicas y sociales condicionantes para la consecución de tal modelo, **qué tenemos**.
- c) Conclusión, que problemas se dejan entrever tras el anterior contraste y cual es, en definitiva, el modelo autonómico actual, **cómo vamos**.

II. Aproximación a un concepto deseado⁵

Resulta tópico utilizar una descripción conceptual previa siempre que se abordan como tema los Servicios Sociales, pero es sin duda ejercicio obligado al no estar cerrado universalmente el mismo, y es que al igual que Platón en su **Mito de la Caverna** sentó que el hombre concibe un derecho del que sólo percibe su sombra, no es exagerado hoy trazar su símil, jurídicamente hablando, al tema que nos ocupa.

Para una autora de obra prolífica en el análisis del derecho comparado como **GLORIA RUBIOL**, todavía existe confusión, tanto a nivel internacional como nacional, en la terminología relacionada con los Servicios Sociales. Ex-presiones tales como bienestar social, servicios sociales, servicios de bienestar social, acción social, promoción social, asistencia social, se utilizan a veces como conceptos equivalentes y otras con significados específicos para cada uno de ellos⁶. Y esto es tan cierto que, incluso apelando a alguno de esos macroconceptos, más jerarquizados terminológicamente, como lo es el de **Política Social**, no faltan autores como T. H. MARSHALL que hayan puesto de manifiesto que este no es “un término técnico con una significación exacta”, pese a haber delimitado, eso sí, sus fines⁷.

Por cuanta confusión apuntamos, es preciso reparar siquiera brevemente, los antecedentes conceptuales de los “Servicios Sociales” como expresión y huir del riesgo a que nos pueda arrastrar una exégesis separada de términos heterogéneos como “Servicio”⁸ o “Social”⁹ lo que, por demás, desbordaría las modestas pretensiones de estas líneas.

1. La perspectiva nacional

Los Servicios Sociales en sentido **amplísimo** son definidos por P. de la Peña y L. Beloqui como “todas las medidas que se proponen mejorar las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos, dentro del marco de la política social de un país”¹⁰. Para nosotros esta definición haría coincidir Servicios Sociales con Política Social, aún más, abundaría en la indeterminación de esta

última, toda vez que la introducción de todas las medidas la harían omnívaca, lenta al ser difícilmente imaginables en un Estado moderno, social y democrático, medidas que no tiendan a la mejora de las condiciones de sus ciudadanos, entendidos estos en su conjunto.

También con excesiva amplitud y ajenos a la Seguridad Social, los Servicios Sociales, como instrumento de la política social son definidos por Almansa Pastor¹¹, como "organizaciones cuyas actividades se dirigen primordialmente a paliar los desequilibrios que derivan del progreso económico, a fin de conseguir la adaptación social de los individuos y grupos, a través de medios predominantemente morales e inmateriales"; renuncia pues el autor en la misma a manifestarse sobre la naturaleza jurídica (pública o privada) de las mencionadas organizaciones haciendo, en cambio, expresa referencia a su finalidad y medios, eso sí, salvaguardando ambos, ad cautelam, con términos como **primordialmente o predominantemente**. Será precisamente toda esta indeterminación unida a las notas definitorias más destacadas por Almansa, las que nos aventuren a calificar la misma como definición **sociológico-histórica**, esto es, intento de conceptuar las realidades fácticas vigentes, sin duda, mezcla del trinomio Beneficencia, Asistencia Social, Servicios Sociales, como tendido estricto y conexo a la Seguridad Social, el servicio social se concibe como medio protector de necesidades sociales que alcanzan ámbitos subjetivos de protección a los que no llegan las técnicas protectoras de aquella en su instrumentación tradicional. El servicio social concebido con tal alcance, está sirviendo de motor que impulsa a la Seguridad Social hacia su configuración asistencial. En este sentido Borrajo Dacruz los ha definido como "conjunto de instituciones y de acciones que tienen por objeto complementar las prestaciones individuales en especie o en dinero de la Seguridad Social y, a la vez, procurar la mejora de las condiciones de vida, trabajo y, en general, de la vida social". Evidentemente, este concepto jurídicamente correcto pero estático respecto a los presupuestos hoy socialmente en debate y objeto de estas lneas, nos obliga a su mera cita, por lo que no entramos en juzgar.

Precisamente la superación de esta tradicional concepción que la doctrina viene deduciendo del derecho social vigente y de sus fuentes más auténticas como la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963¹² ha arrastrado a los estudiosos de la Ciencias Sociales a neooconceptuar los Servicios Sociales con fórmulas que nos hrevenos a calificar como "envolventes" dada su globalización; neooconceptos a los que han sido sensibles las formaciones políticas; basate como botón de muestra la descripción de los Servicios Sociales "como instrumentos de la política social, de que disponen la sociedad y los poderes públicos para la atención integral de las necesidades de los individuos, grupos y comunidades"¹³.

Pero, ese tratamiento integral que pretende ser a la vez avance y crisol de los criterios de unidad (familia, grupo, entorno social) o globalidad (consideración global del individuo o de los colectivos) que deben inspirar las acciones en el campo de los Servicios Sociales dando al traste con las meras políticas coyunturales y aisladas, es una **idea-fuerza** que viene en la práctica envolviendo y, a nuestro juicio, en ocasiones **asfixiando** una racional instrumentación

fáctica de las opciones selectivas a que toda limitación de recursos condena: por integral a veces se confunde actuar sobre un todo, no suficientemente definido y se rechazan actuaciones concretas por no adoptarse aquél todo (já-más se debió confundir acción globalizada por globalidad de acciones). Se puede hablar—siguiendo a Díez Nicolás—de una **planificación integrada en sentido vertical** cuando se tratan de jerarquizar las necesidades, objetivos y medios correspondientes a una política concreta¹⁴.

2. El modelo internacional

Siquiera con carácter testimonial abordaremos algunos ejemplos provenientes del marco jurídico internacional, ya sea continental ya intercontinental.

La Carta Social Europea¹⁵ los define en su artículo 14 como "Servicios que utilizando métodos de Trabajo Social, contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad y a su adaptación al entorno social". Con carácter más reciente el propio Consejo de Europa los ha definido 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"¹⁶.

Aún siendo "Servicios de bienestar social" la expresión que con mayor frecuencia ha venido utilizando Naciones Unidas¹⁷, ya en 1963 dicha Organización definió la expresión **Servicios Sociales** como "aquellas actividades organizadas cuyo objetivo es ayudar a la adaptación mutua entre los individuos y su ambiente Social"¹⁸.

Abstracción hecha del método a utilizar por los Servicios a que alude la Carta Social Europea o las exclusiones contenidas en la más reciente definición del Consejo de Europa destaca, sin duda, la finalidad reintegradora, opción compartida por Naciones Unidas tanto en la formulación antes aludida como en otras¹⁹.

3. Por una proposición funcional del concepto

Para concluir el bosque descriptivo que venimos desarrollando, sólo nos caben establecer algunas hipótesis sobre los principios que deba contener un concepto **funcional** de los llamados **Servicios Sociales** y cuyas bases permitan construir en torno a sí todo un sistema.

a) En primer lugar, dada la dimensión pública que damos a nuestra proposición, el concepto debiera remarcar el protagonismo del Estado y su aportación sin pormenorizar el contenido de sus actuaciones; en este sentido no debiera ir más allá de **aportaciones estatales o públicas**. Aportación no significa necesariamente gestión, con lo que se conjugaría la posibilidad—hoy realidad—de atender directa o indirectamente la misma mediante instituciones

públicas o privadas. Por su parte el compromiso público, por estatal, contenido en tan elemental flash conceptual nos allanaría el alcance de tales aportaciones pues irían destinadas a compensar o reequilibrar, lo que nos lleva en su primer estado social a hablar de mínimos (suficiencia), eso sí, entendidos en términos de dignidad (recordaremos la planificación integrada vertical a que hicimos mención líneas atrás).

b) La naturaleza de tales aportaciones no debiera ser cerrada, dadas las permanentes transformaciones de las demandas sociales, de ahí que propongamus prestaciones de diversa naturaleza pero reforzando su carácter técnico.

c) Si en el primero de estos apartados hemos mencionado necesario el protagonismo estatal nos estaría obligado recoger dentro de él qué desequilibrios o qué carencias (situaciones de necesidad) en su dimensión vital puede el individuo o pueden los grupos tener; los desequilibrios o carencias a corregir se nos antoja no serían sino de tipo económico, patológico o social.

En fin, hablamos de la "Aportación pública, de prestaciones y servicios de naturaleza preferentemente técnica capaces de reequilibrar e integrar a los ciudadanos y grupos con carencias de carácter económico, patológico y social".

A pesar de que pueda aparecer tal concepto resignado respecto a planteamientos como "promoción" o "prevención", es lo cierto que la promoción en los Servicios Sociales que definimos adquiere su dimensión no en un sentido lato de ser más por ser más o ir a más sino ser más por no ser menos (en definitiva, detección de carencias: no es igual hablar de juventud, que de juventud marginada o de mujer, que de mujer marginada); respecto a la prevención, conforme al marco que describimos, su ejercicio presupondría la detección de focos de carencias o desequilibrios, como tales, desarrollados en mayor o menor grado.

Probablemente, donde con mayor claridad se ponga de relieve esta idea, sea, en el marco de la Administración Local en que un miembro de la Corporación asume los Servicios Sociales, dentro de la macroárea del Bienestar Social (plus o interrelación de Servicios) a la par que ostenta su dirección, en gran número de casos, acaso esta última, en congruencia con lo expuesto ante la primacía o prioridad que para toda institución pública deban suponer las situaciones de carencia.

Sólo nos resta destacar en torno a la funcionalidad del concepto propuesto, el carácter transitorio (por dinámico) de algunas de sus prestaciones o aportaciones en tanto éstas se ordenen y sistematizen si así se justifica, en otros pilares institucionales más afines o propios (a modo de ejemplo, baste pensar en la evolución del concepto de educación aplicable a la infancia, lo que haría transformar institucionalmente las denominadas guarderías infantiles en Escuelas, con su correspondiente transferencia institucional).

Esta resignada aproximación conceptual, por utilizar la tesis de Casado Pérez²⁰ no la emitimos con pretensión de exhaustividad, obviamente, pero sea este el concepto o sea otro, es condición sine qua non, un punto de partida comúnmente aceptado sobre el que dibujar el sistema, punto de partida que de-

berá conjugar las realidades jurídicas y sociales vigentes²¹ siquiera como premissa de lege ferenda. Otra alternativa sería identificar Servicios Sociales con Bienestar Social²² utilizando modelos de derecho comparado, pero esa identidad sería una acción desaceitada hoy en nuestro país.

III. Configuración actual de los llamados Servicios Sociales

Las piruetas conceptuales que hemos tenido ocasión de narrar obedecen, qué duda cabe, a los factores de todo orden que aquí intervienen. Prueba de ello ha sido nuestra búsqueda de un concepto deseado condicionada por las realidades vigentes, y es que en los llamados Servicios Sociales inciden hoy en nuestro país factores históricos, jurídicos, administrativos, económicos, etc. sin cuya somera reflexión no se entendería todo este entramado, por ello, traemos algunos a colación.

1. Breve referencia a sus antecedentes históricos

a) Beneficencia

Sitúan los autores su origen en nuestro país en el siglo XIX, probablemente conclusión debida a la aparición de la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849 pero, dada su doble manifestación particular (iniciativa privada sin ánimo de lucro) y pública (instituciones benéficas), caben a nuestro juicio antecedentes más remotos como pusieran de relieve en el Siglo XVI las manifestaciones de Enrique Cock al referirse a la obra del canónigo Miguel Gijón²³, entre otras. En cualquier caso, preceptos de aquella Ley, como el relativo a inspiración (art. 14) cuya vigencia presumimos, permite a la autoridad competente inspeccionar instituciones benéficas aún no habiendo percibido éstas subvención alguna.

Tras la integración en el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) de los centros de Beneficencia General, por virtud del R. D. I. 36/78, de 16 de noviembre sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo y, aparecida la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 por la que se eliminan referencias al padrón de beneficencia, beneficencia de transeuntes, etc. preexistentes en la anterior Ley de Régimen Local, cabe concluir con la inexistencia en nuestro país, al menos formalmente, de beneficencia pública.

b) Asistencia Social

Ya en la Segunda República vió, a nuestro juicio, formalmente la luz con la promulgación del R. D. de 23 de agosto de 1934, por el que se creó la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social (M.º Gobernación); no obstante, un amplio sector doctrinal hace coincidir su aparición entre 1960-1961 con la creación del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS).

A partir de la promulgación en 1978 de nuestra Carta Magna y por virtud de lo dispuesto en su art. 148.1.20 irá pasando a ser en gran número de su-puestos competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas²⁴.

c) Servicios Sociales de la Seguridad Social

Si como apuntábamos en la nota 12 citada, el Preámbulo de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 ya aludía a ellos, éstos cristalizarían en el Texto Refundido de la LGSS de 1974, por cuyo art. 25 se concretaban en los de: Higiene y Seguridad en el Trabajo, Medicina Preventiva, Recuperación de Invalidos y Acción Formativa.

A partir de 1970 se iniciaría la política de organización de los Servicios Sociales previstos en la Ley de la Seguridad Social con la creación de los Servicios de Asistencia a Pensionistas; de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Psíquicos y Físicos; al propio tiempo, el Programa de Promoción Obrera se estructuró como Servicio de Acción Formativa y se mantuvo el Servicio de Universidades Laborales.

El Real Decreto-Ley 36/78, en su disposición final primera y por injunjo de los Pactos de la Moncloa modificó sustancialmente lo dispuesto en la LGSS al extinguir los Servicios Sociales de: Empleo y Acción Formativa Promoción Profesional Obrera, Universidades Laborales e Higiene y Seguridad en el Trabajo, transfiriéndolos a la administración institucional del Estado. Por otra parte se creó el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) como entidad gestora de la Seguridad Social y extinguieron como servicios comunes los de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos y de Asistencia a Pensionistas.

En la actualidad, sólo dos son los servicios encardinados en dicho Instituto: el Servicio Social de la Tercera Edad y, el Servicio Social de Minusválidos Físicos y Psíquicos.

Estos Servicios Sociales de la Seguridad Social se debaten hoy entre el es-tricto cumplimiento de sus prestaciones (la Ley 13/1982, de 7 de abril de Inte-gración Social de los Minusválidos, no distingue para la obtención de sus pres-taciones entre minusválidos con o sin "carrilla" de la Seguridad Social).

Ahora bien, a esta altura de la exposición, no es gratuito recordar la exis-tencia de un régimen de Asistencia Social dentro del Sistema de la Seguridad Social (arts. 36 y 37 TRLGSS), desarrollado mediante O.M. de 1 de diciem-bre de 1976; Asistencia Social, desarrollada por Entidades Gestoras, como complemento específico de los Servicios Sociales de la Seguridad Social y, por virtud del art. 149.1.17 de la Constitución, materia exclusiva del Estado.

2. Notas diferenciadoras del *trítonio*

Si algo aparece con mayor claridad en el bosque jurídico que venimos na-trando es sin duda la naturaleza jurídica y el régimen tutelar de las prestacio-nes de cada uno de éstos estadios históricos. Efectivamente, la Beneficencia se configura a través de prestaciones y servicios de carácter *graciable* tanto en

su establecimiento como tutela, mientras en la Asistencia Social el estableci-miento de prestaciones es *graciable* si bien una vez acreditados los requisitos de éstas cabe ejercer su tutela jurisdiccional para la salvaguardia de los intere-ses legítimos en juego (cuestión distinta es la limitación de los créditos desti-nados a tales fines).

Por el contrario los Servicios Sociales de la Seguridad Social establecen prestaciones que, como *derechos subjetivos*, son tutelables ante la jurisdic-ción laboral, sin que la limitación de créditos suponga barrera para el acceso, toda vez que se sufragan con créditos *ampliables*.

3. *Disfuncionalidades del sistema*

Junto a las peculiaridades descritas, la complejidad para un llamado siste-ma de Servicios Sociales proviene de las disfuncionalidades a que dan lugar sus múltiples caracteres configurados²⁵; para nosotros dos son las más desta-cables o su complejidad *administrativa* y *la financiera*.

— Complejidad administrativa

Fruto de un descentralizado marco competencial, aparecen en ella el Esta-do, las Comunidades Autónomas, la Administración Local y la iniciativa pri-va sin ánimo de lucro.

El Estado, mediante la competencia exclusiva respecto de la legislación bá-sica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 Constitución) incluidos los Servicios Sociales (art. 20 LGSS) y la Asistencia Social de aque-lla (art. 20.1.c y 2 LGSS), entendidas aquellas bases conforme ha reiterado el Tribunal Constitucional, como *bloqueo de legalidad*.

No obstante lo anterior y sin perjuicio de las competencias exclusivas de las CC.AA., el Tribunal Constitucional en Sentencias de 28 de Abril y 20 de Mayo de 1983 concluyó con que el art. 149.1.1.º de la Constitución, por el que se reserva el Estado la competencia exclusiva en la regulación de las con-diciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejer-cicio de sus derechos... ha de ponerse en conexión con los principios retores de la política económica y social (Cap. III, Tít. I "Derechos Sociales") en el que se contienen los colectivos destinatarios—traído el marco del derecho comparado— de los Servicios Sociales: familia e infancia (art. 39), distribu-ción equitativa de la renta (art. 40.1), emigrantes (art. 42), juventud (art. 48), minusválidos (art. 49), tercera edad (art. 50), etc.

Por su parte, las CC.AA. pueden y así lo han hecho como hemos reflejado ya, asumir competencias exclusivas en materia de Asistencia Social (art. 148.1.20 Constitución) así como la ejecución de servicios de la Seguridad So-cial.

Respecto a la Administración Local, las *Diputaciones*—por virtud del art. 36 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local— asumen competencias de coordinación y asistencia de los servicios municipales, entre los que se incluyen los sociales. En efecto, el texto jurídico reseñado recoge

como competencia del Municipio la prestación de Servicios Sociales y la promoción y reinserción social conforme a la legislación estatal y de las CC.AA. (art. 25.2.k) todo ello, sin adentrarnos en el análisis de otras Entidades Locales Menores como la Comarca, etc., previstas por la Ley.

En lo referente a la iniciativa privada sin ánimo de lucro serán sus privilegios administrativos: subvenciones a fondo perdido, exenciones fiscales, beneficio de pobreza, de expropiación forzosa o la inembargabilidad de bienes, los que justifiquen su intervención pública y subordinación a la planificación general. Todo un elenco de ellos entre los que destacan las Cajas de Ahorros, Fundaciones Benéficas, Iglesia Católica (Caritas), Servicios Sociales de empresa (Fundaciones laborales), Entidades Asistenciales tuteladas (Cruz Roja) u otras asociaciones peculiares, vienen soportando con mayor o menor intensidad el control estatal, control que no comparten las entidades mercantiles con ánimo de lucro actualmente afluendo en el campo de los Servicios Sociales y cuyas finalidades: rehabilitación de toxicómanos (comunidades terapéuticas) o centros de tercera edad (murderos), etc., se desarrollan precariamente.

Pero, si hasta ahora hemos mencionado al Estado como un todo, es lo cierto que la articulación institucional de sus competencias respecto a los Servicios Sociales nos arroja grandes sombras. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la Dirección General de Acción Social y el Inserto; el M.º de la Presidencia con el Programa Nacional del Síndrome Tóxico y el Real Patronato de Atención y Educación de Deficientes; el Ministerio de Cultura con el Instituto de la Juventud y el Instituto de la Mujer, etc., constituyen todo un rosario de instituciones cuya oscuridad se viene viendo agravada por la heurística denominación que de los servicios y competencias transferidos vienen haciendo gala las CC.AA. (en Andalucía ASERSASS; Administración de Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social; en Cataluña ICASS; Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales, etc.).

— Complejidad financiera

Los Servicios Sociales, a excepción de los sufragados con fondos provenientes de la Seguridad Social, siempre tuvieron una financiación ligada a lo lúdico y santuario: Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas, recargo sobre adquisiciones de bienes en transmisiones superiores a diez millones de pesetas, la tasa del juego, el impuesto de espectáculos de protección de menores, etc., etc., darian, sin duda, validez a tal afirmación; hoy aún persisten en parte (impuesto de espectáculos del 5 % de protección de menores, el cupón pro-ciegos, sorteos de Cruz Roja Española, etc.) e, incluso Comunidades Autónomas como la catalana o la murciana incrementaron en 1984²⁶ los recargos sobre el juego con sentido finalista para bienestar social en su territorio.

A lo aleatorio —por su origen— de esta provisión de créditos, hay que añadir la problemática ocasionada por la actual existencia de las denominadas "subvenciones no integrantes del coste efectivo de las transferencias", estos es, créditos reflejados en los Presupuestos Generales del Estado destinados

a competencias transferidas a cada Comunidad Autónoma y distribuidos a éstas por el Estado con carácter trimestral (a lo que aquí tratado, todos los créditos del antiguo FNAS) cuya revalorización permanece estanca.

Esta figura que se enmarca en el denominado "Federalismo Cooperativo" (RFA y EE. UU.), viene a situar a la Comunidad Autónoma como agente de gasto, reservando al Estado el papel de agente de ingresos, sin perjuicio de que periódicamente éste transfiera los fondos a los Estados Federales para actividades finalistas específicas: determinación de mínimos de prestación de servicios y programas nacionales.

Por lo que respecta a nuestro país, aquella figura presupuestaria o al menos su control y seguimiento, recogidos en el art. 78 de la vigente Ley General de Presupuestos, han sido recurridas de inconstitucionalidad por la Xunta de Galicia y la Generalidad de Cataluña, por lo que se habrá de estar al pronunciamiento que al respecto emita nuestro alto tribunal, (v. admisión a trámite Tribunal Constitucional. B. O. E. n.º 105, de 2 de mayo de 1985).

IV. A modo de conclusión

Brevemente para no hacer larga mi intervención, permítanseme algunas reflexiones finales, a modo de conclusión, al hilo de la metodología que señalá- bamos en la introducción.

— Del sistema y su concepto

Sea cual fuere el concepto a adoptar respecto al pretendido sistema de Servicios Sociales, no debiera diferir sustancialmente de cuanto hemos narrado; rechazamos pues, tanto un sistema-lluvia cuyo salto en el vacío nos divorcie de la idea de su alcance a medio plazo, como un sistema-antecedente, por el que cualquier pretendido modelo a construir pase por una estructuración basada en los tres estadios históricos que hemos barajado. Más que eclécticos, para una adecuada funcionalidad y realismo, nos interesa hacer hincapié en que el concepto debe viabilizar racionalmente su transpolación al marco institucional vigente.

— De su configuración actual

La distribución de competencias Estado-CC.AA. que tuvimos ocasión de reseñar o la depuración de éstas a través de la doctrina de nuestro más alto tribunal, no son aportación suficiente, a nuestro juicio, en tanto se persista en construir un sistema de Servicios Sociales para cuyo diseño la Constitución deja al arbitrio de cada Comunidad Autónoma servirse "a la carta"²⁷ su propio modelo. Ahora bien, a pesar de todo ello, la realidad fáctica es que las CC.AA. están perfilando modelos²⁸ de bastante semejanza, utilizando mecanismos de planificación, zonificación o mapificación²⁹ uniformes por núcleos de población homogéneos, de cara a instrumentar las necesidades y recursos

mediante algo cuyo desarrollo hemos omitido por consolidado y conocido tanto a nivel nacional como internacional: a) la red de Servicios Sociales de base, básicos o comunitarios... y, b) los Servicios Sociales especializados. Sin duda, factor coadyuvante a clarificar el panorama es la habilitación dada al gobierno por la Ley General de Presupuestos³⁰, para suprimir organismos autónomos en avanzado estado de transferencias (INMAS, Protección de Menores, Patronato de la Mujer o, incluso la Dirección General de la Juventud y Promoción Cultural integrada ya en el Instituto de la Juventud).

Sólo pasos de esta naturaleza pueden acabar con la dispersión y consiguiente falta de control, dando al traste con la picaresca cuya consecuencia más inmediata es *L'effet Mathieu*³¹ (DELEBECK) que inspirado en el evangelio nos recuerda al texto de San Mateo, según el cual "...al que tiene se le dará más y abundará, y al que no tiene aún aquello que tiene le será quitado" (cap. 3, ver. 12)³², o lo que otros autores técnicamente califican de "verticalización negativa"³³.

Queda pues si queremos ser rigurosos en el añorado sistema—constante el marco constitucional— una doble operación, difícil sin duda: universalizar progresivamente los Servicios Sociales de la Seguridad Social y, transferir ministración del Estado (así se operó como vimos mediante el R.D.L. 36/78); salvo otras ocurrencias—ya se han oído— como la de dictar una Ley Orgánica de Armonización de los Servicios Sociales.

Por último, dentro de este moderado optimismo sacado de la duda, destacar una luz al problema financiero: el art. 15, c) de la LOFCA; aún inédito, plantearía del presupuesto del Estado en garantía de un nivel de prestación de servicios públicos fundamentales gestionados por la Comunidad Autónoma (algo similar al FCI. art. 158.1 Constitución—, cuyo destino, en lugar de inversiones o equipamientos públicos, será el mantenimiento de servicios mínimos)³⁴.

De lo que no cabe duda es de que no hay final sin camino. Para conseguir el final proclamado el reto está abierto; el camino, que duda cabe, se ha iniciado.

NOTAS

1. Por todos, E. Borrero "Los Servicios Sociales", Rev. Iberoamericana de Seguridad Social, n.º 3, 1977.
2. Para K. M. Slack "...varía en el tiempo y en el espacio... la magnitud y el reconocimiento de estas necesidades, así como los medios para satisfacerlas", en *Social Administration and the Citizen*, Michael Joseph, Londres, 1969 (2.ª edic.), pág. 97.
3. "Es evidente que los Servicios Sociales de cada país son el resultado de muchos factores—culturales, económicos, geográficos, religiosos, etc.— y, en consecuencia, servicios que pueden ser satisfactorios en un país no serán adecuados para otro". Gloria Rubiol, *Los Servicios Sociales: organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y los Países Bajos*. Colecc. Rehabilitación, Inverso Madrid, 1982, pág. 12.
4. Bajo el enunciado "La Asistencia Social suena a antiguo", L. Casado y M. E. Zabarte, rubrican todo un capítulo de su trabajo *Reflexiones en torno al diseño de una política de Bienestar Social*. Revista de Seguridad Social. IELSS n.º 19, Madrid, 1983, pág. 148.
5. Un detallado relato conceptual, L. Casado y M. E. Zabarte, en "Los Servicios Sociales y sociales en el Estado de las Autonomías". Ed. Marsiega, Madrid 1983, págs. 62 y ss.
6. Op. cit., pág. 15.
7. En síntesis, tres: eliminación de la pobreza, igualdad y, mejora de la calidad de vida. (cit. por F. Villota en "Problemas actuales de los servicios de bienestar social" Fundación Foessa, Madrid, 1973, pág. 11).
8. V. "la utilidad de la noción de Servicio Público y la crisis del Estado Bienestar" Serrano Triana, A. IELSS, Madrid, 1983.
9. V. "Social Policy", Marshall, T. H. Hutchison, London, 1970 (3.ª edic.).
10. P. de la Peña Rosino y L. Beloque Urmeneta, en "Los Servicios Sociales y su configuración en el Estado de las Autonomías". Rev. de Seguridad Social n.º 19, IELSS. Madrid, 1983, pág. 121.
11. Almansa Pastor, J. M. "Derecho de la Seguridad Social", Vol. 1. Tecnos, 3.ª edic. Madrid, 1981.
12. "Como complemento de las prestaciones otorgadas ante las diversas situaciones y contingencias previstas se regulan Servicios Sociales con funciones definidas en orden a la reducción y rehabilitación de inválidos, medicina preventiva, higiene y seguridad en el trabajo y acción formativa, buscándose así la cobertura de la Seguridad Social hacia campos nuevos y fecundos de promoción social y comunitaria. Una de las principales preocupaciones de la Ley es la de potenciar al máximo, frente a las clásicas prestaciones económicas, el acceso de las personas comprendidas en el campo de aplicación a las de carácter técnico, tanto preventivas como recuperadoras, rehabilitadoras y reeducadoras".
13. "Militancia socialista en la acción social". Cuadernos de Acción Social n.º 12. PSOE. Secretaría Federal de Acción Social. Madrid, 1983, pág. 246.
14. "Sociología y Planificación Social" en Curso de Sociología en el Planeamiento de Servicios Sociales. Iltre. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid 1984, pág. 32.
15. La Carta Social-Europa (Turín, 18 Octubre 1961), ratificada por España el 29-IV-1980, BOE de 26 de junio y 11 de agosto.
16. "Les Services sociaux", Strasbourg, 1980, pág. 11 (cit. por G. Rubio, op. cit. pág. 16).
17. "Informe sobre la situación social en el mundo" Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, 1969.
18. The Relationship between Social Security and Social Services (SOA, ESWP, 1963, 1) pág. 2.
19. "Se entiende por Servicios Sociales los servicios creados para mejorar el comportamiento de un grupo o de un individuo en la sociedad, ayudando a las personas a resolver sus problemas y a superar sus discrepancias, así como a determinar, crear y conquistar los instrumentos y recursos precisos para mejorar su calidad de vida". Dentro del Programa Europeo de Desarrollo Social de Naciones Unidas celebrado en la RFA en 1967 (cit. por María Jesús Manóvil en *Descentralización de los Servicios Sociales*. Edt. Marsiega, Madrid, 1979, pág. 68).