

LA ACCION DESCENTRALIZADA DEL ESTADO EN SERVICIOS SOCIALES

MARIA MENDEZ DE VALDIVIA

1. *El marco constitucional, kilómetro cero de las transferencias.*

Con el asentamiento del proceso democrático en España, tras la muerte del general Franco y la aprobación por el pueblo del Texto Constitucional, se inició en nuestro país un nuevo proceso histórico, marcado por importantes cambios políticos, administrativos, legislativos, etc., que va a posibilitar transformar su estructura social.

El "sí" otorgado a la Constitución en 1978 marcó el kilómetro cero de la legitimidad democrática y el inicio de una política que vino a determinar nuevos marcos de relaciones sociales, económicas, políticas, sindicales, culturales... Pero sobre todo, la asunción de la Constitución por el pueblo significó una ruptura con el modelo administrativo mantenido durante la dictadura y caracterizado por el centralismo-autoritarista¹.

La Carta Magna configuró pues, el nacimiento de "un estado moderno" de derecho, cuya forma política, la monarquía parlamentaria, fue asumida por todas las fuerzas políticas y la inmensa mayoría de las estructuras sociales².

A la hora de determinar la forma política de la nueva España, comenzaron, sin embargo, a plantearse las primeras divergencias entre las fuerzas políticas, ya que estas no presentaban en principio, los mismos intereses,

1. Puede verse, sobre el mismo tema: Demetrio Casado, *Criterios para la descentralización Territorial de los Servicios Asistenciales y Sociales*, Marsiega, Madrid 1983.

2. Jorge de Esteban, "Constitución Española y Constituciones Europeas". *Estado y Sector Público en España*, Fundación hogar del Empleado, Madrid.

a la hora de configurar el marco administrativo territorial. Finalmente, a tenor de lo legislado en el Título VIII de la Constitución, España es declarada como territorio integrado por 17 comunidades autónomas, cada una con sus instituciones propias y con plenas competencias a la hora de diseñar sus diferentes políticas y con total ingerencia para planificar todos los sectores de actuación.

Así pues, la Constitución de 1978 sirvió para realizar una profunda redistribución territorial del poder, y consiguió hacer fenecer al Estado centralizado que, desde el siglo XV y pese a las numerosas etapas constitucionales, se había mantenido en España, con una única excepción, la Constitución de 1931 en la que se planteó la cuestión regional³ y se vio la necesidad de conceder a las diferentes regiones la autonomía político-administrativa que garantiza su identidad⁴.

Pero si la Constitución significó un nuevo modelo político-administrativo, también trajo a nuestro país una manera diferente de concebir la vida cotidiana y la atención a los ciudadanos por parte del Estado, es decir, la Constitución marcó el inicio de un nuevo modelo social en el marco de los Servicios Sociales y el Bienestar Social.

2. La administración descentralizada del Estado: las Comunidades Autónomas y los Servicios Sociales.

La nueva administración resultante comenzó su andadura político-administrativa, con el espíritu de llegar a convertirse en el instrumento del Estado para el cumplimiento de los fines y objetivos contenidos en el texto constitucional.

La descentralización contemplada en la Constitución y la adopción de los estatutos regionales va a ser definitiva a la hora de construir el nuevo mapa administrativo de España en materia de Servicios Sociales⁴.

Así, con esta idea no intervencionista de Estado, de pervivencia y primacía de los intereses y demandas de los ciudadanos de cada comunidad

3. Jorge de Esteban, *Las Constituciones de España*, Taurus, Madrid, 1981. Ver cuadro al dorso.

4. E. García de Enterría y otros, *El futuro de las Autonomías territoriales*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984.

CONSTITUCIONES	1872	ESTATUTO 1834	1837	1845	1869	1876	1931	LEYES 1930-67	CONSTITUCION 1978
Sujeto de Soberanía	Nación	Rey	Nación	Rey y Cortes	Nación	Rey y Cortes	Pueblo	Jefe del Estado	Pueblo
Modelo ideológico	Progresista	Conservador	Progresista	Conserva.	Progresista	Conser.	Progresista	Conservador	Progresista
Relación con el poder	Reconoce la división de poderes	No hay división de poderes	Colaboración de poderes	No hay división de poderes	Reconoce división de poderes	No hay división de poderes	Colaboración de poderes	Unidad de poderes	Colaboración de poderes
Reformas en el sector del Bienestar Social	Mejoras en la Instrucción pública. Reconoce derechos y libertades. Sufragio restringido.	Se mantienen los sistemas de instrucción pública.	Se mantiene el proceso de reformas iniciadas en 1812	Se reducen las libertades y la participación.	Se afirman las libertades para todos los ciudadanos	Se mantienen las libertades obtenidas en 1869	Aparecen las garantías individuales. Se comienza a hablar de los derechos y deberes de los Españoles	Aparece una nueva legislación reguladora de derechos y libertades. Fuero del trabajo. Fuero de los Españoles. Principio del Movimiento.	Se aplica a todos los sectores del bienestar, a través de los títulos I y VIII, afecta a: familia, cultura, juventud, tercera edad...

CONSTITUCION	1812	Estatuto 1834	1837	1845	1869	1931	LEYES 1930-67	CONSTITUCION 1978
Autor de la Constitución	Las Cortes	Rey por Derecho	Las Cortes	Reforma de la Consti- tución del 1837	Las Cortes	Las Cortes	El jefe del Esta- do, Gene- ral Franco	Las Cortes
Tiempo de vigencia	5/6 añ. no con- tinuos	3 años	8 años	24 años	4 años	8 años	37 años	37 años
Reformas en la regionalización o las autonomías	No hay	No	No	No	No	Autono- mías po- lítico Adminis- Adminis- trativa	No	Autonomías político Administrativa

autónoma, sobre los intereses generales, surgieron los nuevos modelos de servicios sociales que, tanto estructural como funcionalmente, comenzaron a sufrir una reorganización generalizada, siguiendo el marco de referencia determinado por las transformaciones administrativas del Estado en las comunidades autónomas.

Unido a este factor descentralizador, que permitió la consolidación de diferentes comunidades autónomas, se inició un proceso de diferenciación a la hora de concebir las diversas políticas sociales y los modelos de servicios sociales resultantes.

Los sistemas de transferencia y las competencias asumidas por cada comunidad, así como los espacios temporales de aplicación de las mismas, van a ser definitivos a la hora de perfilar los modelos de servicios sociales en cada comunidad.

Lógicamente, la tarea de determinar el cómo y porqué de estas nuevas concepciones de servicios sociales resulta una tarea ardua y difícil, pues, al no quedar clarificado específicamente en el texto Constitucional los tiempos cronológicos en los que debería llevarse a cabo el proceso de transferencias, va a surgir un fenómeno de agravio comparativo entre los servicios sociales prestados por unas comunidades frente a otras, si bien es verdad que muchas veces este desequilibrio no es únicamente consecuencia del proceso de descentralización sino resultado de decisiones políticas no coincidentes⁵.

Todo ello generaría pues una situación de desigualdad entre los ciudadanos de las diversas autonomías, si no existiese “el fiel equilibrador” que es siempre el texto Constitucional, que en virtud de su art. 149.1 de las normas máximas en vigor, establece que el Estado Español, desde su administración central, se reserva las Competencias Exclusivas para el establecimiento de las normativas básicas, que van a regular sectores relacionados con la aplicación práctica de la política social⁶.

Asimismo, la Constitución garantiza, mediante los artículos 2 y 138.1 la necesidad de generar políticas y equipamientos administrativo-económi-

5. J. Leguina Villa, *Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1981.

6. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980.

cos, en las comunidades autónomas de mayor riesgo social y de recursos menos favorecidos, en función de un sistema de solidaridad inter-autonómico al que obliga nuestra Carta Magna.

Con todo ello, parece que ha intentado garantizarse la igualdad de derechos en la prestación de servicios sociales, para todos los ciudadanos con independencia de su distribución administrativo territorial.

Retomando nuevamente el Texto Constitucional, y a tenor de su art. 148.1.20, en el que se establece la posibilidad de asunción plena de competencias en materia de Servicios Sociales por parte de las comunidades autónomas, podemos observar que, en la elaboración y redacción de sus Estatutos de Autonomía, todas ellas asumen las responsabilidades contenidas en los sistemas de Asistencia Social, si bien es verdad que el concepto Asistencia Social no está excesivamente clarificado y que son pocas las Autonomías que hacen referencia específica a la creación o mantenimiento de Servicios Sociales y muchas menos las que determinan políticas o marcos para el Bienestar Social de sus ciudadanos.

Quizá la causa de esta situación de oscurantismo pueda tener su origen en el Texto Constitucional, que pese a contemplar en el seno de su articulado competencias en materia de asistencia social (art. 148.1) no contempla en el seno de los mismos la existencia de los servicios sociales. Tampoco aparecen estas expresadas en el marco de las competencias asumidas por el Estado Central.

Todo ello, unido a la no obligatoriedad por parte de los Estados Autonómicos a la hora de percibir y aplicar las transferencias, vino a traer como resultado una situación administrativa singular, en la que pese a la existencia de una legalidad vigente, que dotó al marco autonómico de un enorme plantel de competencias, y de los mecanismos necesarios para su articulación, no se aseguraba “la supremacía de las leyes Constitucionales del Estado, ni el control y aplicación de la misma, de modo igualitario, sobre todo el territorio Español”⁷.

Así veremos, en el cuadro diseñado por Manuel Aznar, cómo la situación resultante es de lo más varipinta⁸.

7. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980.

8. M. Aznar López, “Normativas Constitucionales y estatutarias sobre los Servicios asistenciales y sociales”. *Los Servicios Asistenciales y sociales en el estado en las Autonomías*, Marsiega, Madrid, 1983. (Ver cuadros que se adjuntan).

La actual situación tal y como se nos muestra, nos ofrece un panorama de poca homogeneidad administrativa y funcional en materia de Servicios Sociales. Tampoco parece existir unidad de criterios en cuanto a la planificación y gestión de los programas de prestación de servicios, ni mucho menos a la hora de establecer una unidad para elaborar las leyes de Servicios Sociales en cada Estado Autonómico.

COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN EL SECTOR SERVICIOS SOCIALES A TENOR DE LO RECOGIDO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LA LEY DEL REGIMEN FORAL DE NAVARRA

ANDALUCIA	ARAGON	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS	CANTABRIA
1. En régimen de exclusividad					
Asistencia Social	Asistenc. Social	Asistencia Social	Asistencia Social	Asistencia Social	Asistencia Social
			Beneficencia Social		
Servicios Sociales				Servicios Sociales	
	Bienestar Social	Bienestar Social			Bienestar Social
Fundaciones y asociaciones de carácter benéfico asistencial				Fundaciones y asociaci. de carácter benéfico asistencial	
Instituciones públicas de protección y tutela de menores					
Promoción de actividades y servicios para la juventud	Juventud	política juvenil	Juventud		Política juvenil
Promoción de promoción de actividades y servicios para la Tercera edad			Tercera edad		

ANDALUCIA	ARAGON	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS	CANTABRIA
Orientación y planificación familiar					
Ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Ocio y esparcimiento	Promoción de la adecuada utilización del ocio
Desarrollo Comunitario	Desarrollo Comunitario				
2. En régimen compartido					
Seguridad Social(2)	Seguridad Social(3)	Seguridad Social(3)	Servicio de La Seg. Social y Gestión de su régimen económico (3)	Ejecución de los servicios de la Seguridad Social (4)	Seguridad Social (3)
			Fundaciones (3)		
				Inst. Púb. de Pro. y Tutela de Menores (4) (6)	

CASTILLA LEON	CASTILLA LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA
Asistencia Social	Asistencia Social	Asistencia Social	Asistencia Social	Asistencia Social
Servicios Sociales	Servicios Sociales			
			Bienestar Social	
		Fundaciones y asociaciones de carácter benéfico asistencial		Régimen de fundaciones de interés gallego
	Promoción y ayuda a menores	Instituciones públicas de protección y tutela de menores		
	Promoción y ayuda a jóvenes	Juventud	Promoción de La participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo social	
	Promoción y ayuda a la Tercera Edad			
	Promoción y ayuda a los minusválidos			

CASTILLA LEON	CASTILLA LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA
		Promoción de la mujer		
	Promoción y ayuda a los emigrantes			
	Promoción y ayuda a los demás grupos sociales necesitados de especial atención			
Promoción de la adecuada utilización del ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio
				Promoción del desarrollo comunitario
Seguridad Social (3)	Seguridad Social (3)	Seguridad Social (2)	Seguridad Social (3)	Seguridad Social (2)
Fundaciones (3)	Fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial (3)		Fundaciones y asociaciones de carácter benéfico asistencial (3)	

MADRID	MURCIA	NAVARRA	RIOJA	PAIS VASCO	VALENCIA
1. En régimen de exclusividad					
Asistencia Social		Asistencia Social	Asistencia Social	Asistencia Social	Asistencia Social
	Servicios Sociales				
	Bienestar Social		Bienestar Social		
		Fundaciones y asociaciones con carácter benéfico-asistencial		Fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial	Fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial
		Ins. y est. públicos de protección y tutela de menores y re rein. social Política/in form.		Ins. y est. públicos de pro. y tutela de menores y de rein. social Política/inf.	Instituciones públicas de protección y ayuda de menores
	Política juvenil	Política juvenil	Política juvenil	Política juvenil	Inst. públicas protección y ayuda de jóvenes/juventud

MADRID	MURCIA	NAVARRA	RIOJA	PAIS VASCO	VALENCIA
		Política de Tercera		Política de la Tercera Edad	Inst. públ. de protección y ayuda de la Tercera Edad
					Inst. públ. prot. y ayuda de minusválidos
		Condición femenina		Coordinación femenina	Promoción de la mujer
					Institutos públicos de protección y ayuda de emigrantes
					Inst. públ. de prot. y ayuda a grupos o sectores soc. requeridos de
Promoción de la adecuada utilización del ocio (1)	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Promoción de la adecuada utilización del ocio	Ocio y esparcimiento	Ocio.
2. En régimen compartido					
	Gestión del régimen económico de la Seg. S. (3)	Seguridad Social (2)	Seguridad Social (3)	Seguridad So. (2)	Seguridad Social (2)

1. "Plenitud de la función legislativa" (Art. 25 del Estatuto).
2. Desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico: gestión del régimen económico: organización y administración de servicios, tutela de las Instituciones.
3. No determinados. A asumir por uno de los procedimientos regulados en los artículos 148.2 y 150 de la Constitución.
4. Deben entenderse transferidas en virtud y en los términos de las respectivas Leyes Orgánicas de transferencia complementarias.
5. Función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su Legislación dicte el Estado. A asumir por uno de los procedimientos regulados en los artículos 148.2 y 150 de la Constitución.
6. Competencias de ejecución.

El caos conceptual tiene sin duda su base en la inexistencia de unidad de opiniones a nivel estatal a la hora de establecer clasificaciones y diferencias conceptuales entre términos tales como Bienestar Social, Servicios Sociales o Acción Social y, cómo no, a la carencia de una Ley Marco de Servicios Sociales del Estado Español.

La existencia de este marco legal garantizaría la unidad a la hora de elaborar las leyes autonómicas, así como ayudaría a determinar los distintos modelos de Servicios Sociales, a tenor de la aplicación del art. 148 de la Constitución, en los diferentes Estatutos de Autonomía.

3. Transferencias institucionales en materia de Servicios Sociales.

Retomando en el tiempo, observamos que el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas no se inició hasta el comienzo de la década de los 80. Ello es debido al proceso de transformación que fue necesario emprender en el seno de la Administración Española.

La realidad que presenta esta Administración, tras la aprobación de la Constitución, es de inoperancia generalizada. El sistema jurídico administrativo necesitaba una gran transformación, los procedimientos y las técnicas de acción utilizadas por la Administración Pública no favorecían en absoluto el desarrollo del marco constitucional vigente. La propia Administración, es decir sus órganos y gestores, desconocían cual es el aparato administrativo y con cuantos funcionarios se contaba⁹. Todo ello contribuyó a un enorme retraso a la hora de diseñar el tipo de administración que respondiese a un modelo democrático y constitucional.

Los Servicios Sociales, como sector de esta Administración en proceso de transformación, van a sufrir también cambios profundos. Van a determinarse nuevas metas, insertadas en diseños de política social específicos, derivados de los planteamientos constitucionales y sobre todo comenzará a producirse el proceso de transferencias desde la Administración Central a la Administración Autonómica.

Así pues, la transformación administrativa del Estado va a suponer una

9. S. Martín Retortillo, *Perspectivas de la Administración Pública*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984.

reordenación territorial del mismo y los servicios sociales se van a ver plenamente afectados por esta reforma, así como por la distribución y aceptación de competencias por parte del Estado Central y los Estados Autonómicos.

Con esta configuración Administrativa se inició el proceso de transferencias en materia de Servicios Sociales, durante la etapa de gobierno de la UCD. Pero será sin duda, durante los mandatos del gobierno PSOE, cuando se llevan a cabo más descentralizaciones y se realice un mayor número de transferencias.

El gobierno PSOE parece seguir desde su llegada al poder un proceso de máxima descentralización, basado en el planteamiento democrático, de desarrollo de nuestra Constitución, en el marco de las competencias que en el sector de los Servicios Sociales corresponden a las Comunidades Autónomas. Así, se generó un proceso de transferencias tanto de instituciones como de servicios, personal y presupuestos económicos, que junto a los ya existentes en cada ente autonómico posibilitaron el punto de partida para la aplicación de los diferentes modelos de servicios sociales diseñados en cada comunidad.

Así pues, a tenor del art. 103.1 de nuestra Ley Fundamental, se inicia la desconcentración que en materia de Servicios Sociales afecta a varios entes ministeriales e institutos de la Administración y que se podrían concretizar del siguiente modo:

3.1. *Ministerio de Trabajo.*

Desde que comenzó a ponerse en marcha el proceso descentralizador se han llevado a cabo las siguientes transferencias desde el citado organismo:

Fondo Nacional de Asistencia Social. Este organismo con el proceso de transferencia ha desaparecido a nivel central. Se había creado en 1960 para la inversión social del impuesto del ahorro, y estaba destinado a mejorar las condiciones de vida de la población. Su órgano de gestión había sido la Dirección General de Acción Social y su función consistía en promover acciones estatales destinadas a sectores de población de alto riesgo social. Concedía ayudas económicas de 14.000 pesetas mensuales a aquellas personas que podían demostrar las características exigidas a los perceptores.

Asimismo, el FONAS, hoy llamado FAS (Fondo de Asistencia Social)

concede ayudas a federaciones y asociaciones vinculadas a la acción social y se gestiona en cada comunidad autónoma.

INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social). Como organismo ha desaparecido a nivel estatal. Había sido creado en 1973 como organismo autónomo, adscrito a la Dirección General de Servicios Sociales, y tenía ya entonces amplias competencias descentralizadas. Se dedicaba fundamentalmente a crear y mantener los servicios sociales.

Guarderías laborales: infantiles. Dependientes de la Dirección General de Acción Social, han pasado a integrarse en el marco de los programas de Bienestar Social en cada comunidad.

Instituto Social del Tiempo Libre. Organismo autónomo con personalidad jurídica propia que durante años había estado adscrito al Ministerio de Trabajo. Su patrimonio tiene orígenes en la Obra Sindical de Educación y Descanso.

Su misión es la de desarrollar actividades turísticas, recreativas y deportivas en beneficio de todos. Cuenta con una red de centros deportivos, recreativos así como residencias de turismo social.

Tutela sobre las fundaciones benéfico-asistenciales. También se ha transferido, tiene su origen en la transferencia y desaparición del antiguo protectorado de fundaciones. Fue creado por decreto ley, en marzo de 1899, para posibilitar la tutela del Estado sobre la beneficencia privada. Fue durante años un servicio centralizado dependiente de la Dirección General de Servicios Sociales y cuya misión consistía en ejercer el control y tutela sobre las fundaciones benéficas a través del control jurídico y económico de las mismas. Tras el proceso descentralizador, es competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Centros Sociales Asistenciales. Dependientes de la Dirección General de Acción Social, han pasado a engrosar las listas del equipamiento para el bienestar en los diferentes estados autonómicos.

Las unidades administrativas de Servicios Sociales de las diferentes delegaciones provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Que se han integrado junto con su personal y recursos en las Consejerías de Trabajo y Bienestar Social en cada comunidad.

El INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). Que es la entidad gestora de la Seguridad Social. Se había creado para la gestión de servicios

sociales complementarios a las prestaciones sociales del sistema de seguridad social.

Ejerce sus acciones a través de los siguientes servicios sociales: Tercera Edad, Minusválidos físicos y psíquicos, así como prestaciones médicas y farmacéuticas a personas cuyas características les hagan perceptores de las mismas. El proceso descentralizador del Insero no ha finalizado en todas las comunidades. Tampoco han finalizado las transferencias en materia de Seguridad Social.

3.2. *Ministerio de Justicia.*

Tras haber desaparecido el *Patronato de Protección a la Mujer* al integrarse en la obra de Protección a Menores, ésta fue transferida y pasó a integrarse en los programas de atención a la mujer desarrollados en cada comunidad. Lo mismo sucedió con el *Patronato de Protección de Menores*, éste ha visto la luz como organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Justicia, a través de su subsecretaría. Sus acciones hoy van encaminadas hacia la tutela y protección de los menores de ambos sexos hasta los 16 años y protección de los mayores de esta edad de 18 que estén sometidos a la tutela del Tribunal o carezcan de padres.

Se dedica a inspeccionar centros o albergues para menores, a investigar los daños o explotaciones de que puedan ser objeto los mismos y denuncia los delitos cometidos contra éstos.

3.3. *Ministerio de Cultura.*

Tras el comienzo del proceso de transferencias se han llevado a cabo las siguientes descentralizaciones:

Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria. Había surgido como organismo autónomo adscrito a este ministerio. Su acción estaba encaminada a la gestión y explotación de los Centros de Servicios y Establecimientos del Estado, al Servicio de la Juventud, así como la realización de actividades al Servicio de los Jóvenes. Asimismo se ocupaba de la gestión y explotación de los centros de Servicios Sociales del Estado al Servicio del Desarrollo Comunitario. En la actualidad pese a existir una Administración Central, sus funciones están prácticamente transferidas.

3.4. *Ministerio de Educación.*

Instituto Nacional de Educación Especial (INEE). Había nacido como entidad autónoma, creada para la extensión y perfeccionamiento del sistema de Educación Especial, adscrito al Ministerio de Educación. Está transferido en instituciones y gestión y ha perdido sus funciones a nivel estatal.

Así pues y a la vista del marco institucional que se ha transferido, se puede observar el amplio sector administrativo que contenía en su seno al subsector de los Servicios Sociales.

Si tenemos en cuenta que cada uno de los entes Ministeriales citados mantenía un sistema administrativo propio, no nos será difícil captar la necesidad de una reforma administrativa que permita proceder a la ordenación, dirección y planificación de la Administración del Estado central y que contribuya a construir una unidad administrativa en el marco de las autonomías. En cuanto a su sistema organizativo en el sector de los Servicios Sociales, esta reforma supondría una menor incidencia de la burocracia en cuanto a la gestión y una mayor unidad de criterios en el momento de la planificación evitando así las desigualdades entre las 17 comunidades.

4. *Estatutos de Autonomía y Servicios Sociales.*

Si bien a la hora de decidir el nuevo modelo político y su forma de gobierno, mediante la aplicación constitucional, no generó ningún conflicto entre las fuerzas políticas, no sucedió lo mismo a la hora de fijar el proceso autonómico.

Los partidos nacionalistas comenzaron a hacer oír sus reivindicaciones, y éstas en ocasiones no fueron coincidentes con las expuestas por los partidos nacionales.

Surgieron así dos proyectos de Estatuto a partir de la aplicación del Título VIII de la Constitución¹⁰ que tal y como afirmó entonces el profesor E. García de Enterría, “contenía potencialidades inesperadas para poder

10. E. García de Enterría. “La Distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales” en *Derecho comparado y constitucional*, Instituto Estudios políticos, Madrid, 1980.

defender un sistema autonómico efectivo, que no implicara la eventual desaparición del Estado Central”. Nacieron así los nuevos estatutos de Autonomía, constituidos bien al amparo del art. 151, apartados 1.2, bien en virtud del art. 143 apartados 1.2.

Las competencias en materia de servicios sociales, contenidas en los diferentes estatutos, quedaron limitadas, en principio y para muchas posibilidades, al campo de la asistencia social, tal como se regula en el artículo 148.20 del marco constitucional.

El término Servicios Sociales no aparece contemplado en el art. 148, por ello podría pensarse en una primera lectura de la Carta Magna, que los mismos no son competencia de los entes autonómicos y sí de la Administración Central del Estado en virtud de la cláusula 3.^a, contenida en el art. 149 de nuestra Constitución.

Mediante esta cláusula se estableció que “las materias no atribuidas expresamente al Estado, *podrán* corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos de Autonomías”

Pero esta potencialidad, carente de ningún tipo de obligaciones, contribuyó no a clarificar, sino a generar una mayor indeterminación general de este sector socio-asistencial.

Un “rápido viaje” por las diferentes Comunidades Autónomas, de sus modelos de constitución estatutaria, nos mostraría la siguiente situación.

4.1. *Comunidades constituidas a tenor del artículo 143.*¹¹

Las comunidades constituidas a tenor del art. 143, gozan todas ellas de competencias en Servicios de Asistencia Social, en virtud de lo dispuesto en el apartado 20 del citado artículo.

Asimismo existen especificidades en cada comunidad, que mediante los diferentes estatutos de autonomía, conceden a estas comunidades competencias en materia de servicios sociales, bienestar social...

11. Para realizar este apartado, ha sido necesario consultar al Ministerio de Administración Territorial y a la Dirección General de Asistencia Social.

Así por ejemplo podemos observar que:

Canarias.- Por el citado art. 143.20 goza de competencias en Asistencia Social. Así mismo en virtud del art. 29.7 de su Estatuto de Autonomía y de lo transferido en función de lo recogido en la ley 11/1982 del 10 de agosto, sobre transferencias complementarias, tiene competencia en materia de Servicios Sociales.

Asturias.- Tiene competencias exclusivas en materia de Asistencia Social, art. 143.20. Asimismo goza de competencias en servicios sociales según lo reflejado en su Estatuto de Autonomía, art. 10.1.

Aragón.- Tiene competencias en el sector de Asistencia Social, art. 143.20. En el marco de desarrollo de su estatuto se expresa que corresponden a la Comunidad Aragonesa todos los servicios derivados de la aplicación los artículos 140 y 149.1 del Texto Constitucional. Una interpretación “amplia” de los mismos nos llevaría al desarrollo de los programas de servicios sociales.

Catabria.- Tiene competencias en el sector de Asistencia Social, 143.20. Asimismo contempla competencias en materia de servicios sociales según lo dispuesto en el art. 22 de su estatuto.

Castilla La Mancha.- Goza de competencias en materia de Asistencia Social, art. 143.20. Asimismo, tiene competencias en materia de servicios sociales que le confieren la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva en el sector, en virtud de lo dispuesto en el art. 31.2 de su estatuto.

Castilla León.- Tiene competencias exclusivas en materia de Asistencia Social, art. 143.20. Asimismo asume competencias “legislativas reglamentarias, al igual que las funciones ejecutivas y la gestión incluyendo a su vez la inspección”, en materia de servicios sociales, tal y como se recoge en el art. 26.2 de su estatuto.

Cataluña, Galicia, Navarra, Baleares, País Vasco, Madrid.- Tienen competencia exclusiva en materia de asistencia social, art. 143.20. Carecen de sus estatutos, de referencias a los servicios sociales.

En el caso gallego, vasco y catalán, esta inexistencia de marco referencial a los servicios sociales posibilita la asunción de una política heterogénea a la hora de desarrollar el marco de la Asistencia Social permitiendo libertad de acción y gestión a la hora de realizar los programas de asistencia social.

En el caso de la Diputación Foral de Navarra, pese a no contemplarse referencias a los servicios sociales, se pueden entender éstos desde una interpretación amplia de la Ley Parcionada de 1841 y las materias administrativas surgidas con posterioridad a la ley.

La Comunidad de Madrid.- No contempla los servicios sociales en el seno de su estatuto. Pese a ello, la aplicación de los mismos va a regularse en el seno de esta comunidad, a raíz de la aplicación de la Ley 11/1984 de 6 de junio por la que se establece la Ley de Servicios Sociales para esta comunidad.

La Rioja.- Goza de competencias en materia de Asistencia Social según lo regulado en el art. 143.20. Asimismo goza de competencia en materia de servicios sociales, según queda regulado a partir de una interpretación amplia de lo dispuesto en el art. 8.2 de su estatuto de autonomía, mediante el cual se regulan las competencias que en cuanto a gestión, legislación, función y potestad reglamentaria corresponden a esta comunidad.

Valencia.- Tiene competencias en materia de Asistencia Social, art. 143.20. Goza también de competencias en materia de servicios sociales, según regula su estatuto de modo muy general en el art. 31.27.

Así pues, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla, La Mancha, Castilla León, Cataluña, Baleares, Galicia, Madrid, Rioja, País Vasco, Navarra y Valencia gozan de competencias en asistencia social derivadas del art. 143.20 del texto constitucional, y de servicios sociales derivados de la aplicación en sentido amplio y/o estricto de lo recogido en sus diferentes estatutos de autonomía.

Otras comunidades como por ejemplo Murcia, constituida en función del art. 149 del mandato constitucional, presenta sin embargo una situación especial, al no incluir en el marco de desarrollo de su estatuto de Autonomía ninguna referencia a la asistencia social. Por el contrario si determina competencias en el sector del bienestar social y los servicios sociales.

Por su parte la *Comunidad Extremeña*, constituida también a tenor del art. 143, sí establece competencias en asistencia social, pero además y en virtud de lo dispuesto en su estatuto, art. 7.1.20 y el art. 10.2, establece competencias en materia de bienestar social.

4.2. Comunidades constituidas a tenor del artículo 151 de la Constitución.

Andalucía.- Al igual que las comunidades constituidas por la vía del art. 143, tiene competencias exclusivas de asistencia social. Es en virtud de la aplicación del art. 150.2 a través del cual quedan reflejadas estas competencias. Asimismo y a tenor de lo manifestado en su estatuto art. 13.222 se genera el marco de referencia para los servicios sociales.

Así pues y resumiendo podríamos afirmar que el concepto benéfico-asistencialista no aparece contemplado en ninguno de los estatutos autonómicos, si bien en algunos de ellos como Asturias, Cantabria, Rioja, Aragón, Castilla León y Castilla La Mancha, pueden surgir dificultades a la hora de realizar interpretaciones del estatuto en materia de asistencia social y servicios sociales.

5. Las leyes de Servicios Sociales de las comunidades autónomas.

Existen ya leyes de Servicios Sociales en varias comunidades autónomas, País Vasco, Navarra, Andalucía, Murcia, Madrid, Cataluña, Castilla las Mancha, Galicia, Extremadura. Asimismo otras comunidades se encuentran en este momento elaborando sus futuras leyes o éstas están ya pendientes de su aprobación por los organismos político-administrativos correspondientes.

Asimismo desde 1982, existe un diseño de lo que en un futuro no lejano podría llamarse la Ley de Servicios Sociales del Estado Español, que serviría como marco general para el pleno desarrollo de los Derechos constitucionales.

Un análisis detallado de cada una de estas leyes se constituiría por sí mismo en otro artículo, por ello, desde este apartado intentaré tan sólo ofrecer unas líneas genéricas a todas ellas.

5.1. Obejetivos.

Tienen como objetivos básicos y fundamentales garantizar y regular el servicio público a la comunidad mediante un sistema de servicios sociales. Asimismo establecen que los titulares de la prestación de estos servicios son todos los ciudadanos, sin diferencias al establecerse un único sistema de protección social en esta materia.

Intentan también ser fieles al principio de integración del sistema público de servicios sociales y los sistemas privados, que traen como resultado el sistema mixto de servicios sociales que caracteriza al Estado Español.

Establecen asimismo los principios de Descentralización para las comunidades locales, al tiempo que potencian la participación ciudadana en la planificación y gestión de los servicios.

Todas estas leyes regulan así mismo las modalidades de servicios sociales que se prestaron en su territorio, según las necesidades existentes.

La totalidad establece dos modalidades de Servicios Sociales:

- Servicios Sociales comunitarios o generales.
- Servicios Sociales sectoriales o especializados.

En cuanto a los *Servicios Sociales* generales comprenden en todas ellas programas de:

- a) Información, valoración y orientación.
- b) Cooperación social.
- c) Ayuda a domicilio.
- d) Convivencia.
- e) Equipamientos básicos.

Los servicios sociales especializados comprenden por su parte programas de:

- a) Familia e infancia.
- b) Tercera edad.
- c) Minusválidos psíquicos, físicos y sensoriales.
- e) Drogadictos.
- f) Prevención de delincuencia y exreclusos.
- g) Mujer.
- h) Homosexualidad.
- i) Minorías étnicas.
- j) Situaciones de emergencia social.

Asimismo, se aprecia en todas las leyes que los principios que inspiran el nivel básico de sus prestaciones sociales se recogen a tenor de los legislado en el artículo 149.1. 1.º de nuestra Constitución.

Estos principios son:

- Prevención.
- Normalización e integración.
- Responsabilidad pública.
- Colaboración con la iniciativa social.
- Coordinación y globalidad.
- Descentralización.
- Participación y control.
- Solidaridad.
- Información pública.

Todas las leyes garantizan pues plenamente, la aplicación del modelo democrático determinado por la constitución.

6. *A modo de colofón.*

Tras esta rápida visión por el marco del sistema administrativo de la descentralización autonómica, en materia de Servicios Sociales, podemos sin duda afirmar, que a partir de la aplicación de la Carta Magana comenzó a incluirse la política social en el marco de las transformaciones del Estado. Los Servicios Sociales, insertos en el seno de una política general, se planificaron ya en función del interés general de los ciudadanos y el proceso de desconcentración vino a ser clave para la consecución de ese objetivo.

El sistema público en servicios sociales que resulta de la aplicación del modelo descentralizado es, sin embargo, un modelo integrado y diferente de los sistemas de servicios sociales determinados por la Seguridad Social.

La gestión no centralizadora va a permitir la superación de las acciones benéfico-asistenciales del servicio social individualizado y el nuevo modelo va a permitir una gran disminución de las diferencias entre los ciudadanos del medio urbano y rural, al posibilitar el acercamiento de los servicios a los colectivos que por sus peculiaridades territoriales son menos favorecidos.

Así pues, los españoles del año 2000 podrán disfrutar de un sistema de servicios sociales igualitario en todos los territorios, perfectamente legislado, y plenamente participativo en el proceso europeo garantizado tras nuestra incorporación a la CEE.