

# LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS INFORMES FOESSA

DEMETRIO CASADO<sup>1</sup>

*RESUMEN:* Esta exposición describe las omisiones iniciales y las presencias posteriores de información y análisis relativos a los servicios sociales en la serie de los informes generales de la Fundación FOESSA. Para facilitar la valoración de tales hechos, se reseñan los hitos principales del desarrollo en España de los servicios sociales y recursos conexos; con el mismo objeto se mencionan también algunos de los estudios que fueron impulsando y reflejando dicho proceso.

*PALABRAS CLAVE:* acción social, asistencia social, Fundación FOESSA, políticas sociales, servicios sociales, situación social.

## *The Social Services in the foessa foundation reports*

*ABSTRACT:* This article gives an account of the inclusion and non-inclusion of information about social services in the FOESSA Foundation reports. We go over the milestones in the evolution of social services and related resources in Spain in order to help assess such inclusion or non-inclusion. For the same purpose, we also mention some studies which reported on and promoted such process.

*KEY WORDS:* FOESSA Foundation, social action, social assistance, social policies, social services, social situation.

### 1. OBJETO DE ESTE TEXTO Y CONSIDERACIONES PREVIAS

En nuestra sociedad pretérita, la acción solidaria privada y la política de objeto social se destinaban fundamentalmente a los individuos pobres y desvalidos; y, salvo la atención educativa de los niños asilados en edad escolar, aquellas se limitaban a la asistencia de mantenimiento. La expresión institucional con soporte legal de aquellas prácticas fue la Beneficencia, que sería regulada con alcance nacional por vez primera en la Constitución de

---

<sup>1</sup> Doctor en Farmacia, Diplomado en Sanidad y Diplomado en Psicología Industrial. Jubilado. Director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales. Vicepresidente de la Fundación FOESSA, Secretario de la Fundación 1000. E-mail: demetrio.casado@gmail.com.

1812 (arts. 321.6° y 335.8°). La Beneficencia se mantuvo hasta el final del régimen de Franco, con estos cambios principales: en su primera etapa, la Administración presta apoyo financiero privilegiado a Auxilio Social, entidad paralela a la Beneficencia creada por Falange Española durante la guerra civil; en la etapa tecnocrática del franquismo, se crea un Fondo Nacional de Asistencia Social (1960), se adoptan estas dos últimas palabras para identificar, especialmente en el ámbito de la Administración Central, el complejo institucional que relevaría a la Beneficencia y se incorpora al mismo Auxilio Social (1974); volveré sobre esto más adelante.

Aparte de los cambios indicados, se venían produciendo desde antes otros que incidirían en el modelo benéfico en estos dos sentidos: se amplía el ámbito subjetivo de la política social y se enriquecen sus contenidos prestacionales. Merecen ser destacadas las siguientes líneas de transformación de la acción pública: ampliación de la provisión del servicio escolar para el común de los niños; establecimiento de normas de derecho laboral y seguros; extensión de la asistencia sanitaria mediante éstos; medidas de acceso a la vivienda; apertura de la Seguridad Social a los servicios sociales.

Los cambios indicados fueron dando pie a la configuración de ramas de intervención y de política social basadas en sus objetos o contenidos funcionales y de acción no limitada a las situaciones de pobreza y desvalimiento: sanidad, educación, trabajo, política de rentas, vivienda y, muy tardíamente, servicios sociales.

Esta exposición tiene por objeto reseñar las ausencias y las presencias de los servicios sociales en un observatorio de la situación y el cambio sociales de España muy importante: los informes generales de la Fundación FOESSA. Para facilitar la valoración del camino recorrido hasta llegar, en el V Informe, a la incorporación plena de los servicios sociales, expondré los hitos principales del desarrollo institucional de los mismos; y mencionaré también algunos de los estudios que fueron promoviéndolo y reflejándolo. Además del interés informativo que pueda tener el aporte descriptivo de la exposición, espero que sirva ésta para apoyar una reflexión que considero necesaria: la relativa a las condiciones propiciadoras de la generación de cambios deseables en la intervención y las políticas sociales.

Previamente a los informes FOESSA, examinaré algunos antecedentes inmediatos de los mismos protagonizados por la entidad que promovió FOESSA: Cáritas.

Termino este apartado introductorio con una aclaración terminológica. Desde hace años mantengo la siguiente posición conceptual: «la rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de

la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales.» (Casado, 2007a: 36) Las leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y sus órganos de gestión suman los servicios sociales propiamente dichos con prestaciones monetarias vinculadas y no vinculadas a la adquisición de aquellos, y de diferentes regímenes.

## 2. LA SECCIÓN SOCIAL DE CÁRITAS Y EL PLAN CCB

En 1957, Cáritas crea una Sección Social, cuya dirección fue desempeñada por el sacerdote y sociólogo Rogelio Duocastella (Sánchez Jiménez, 1998: 148). Tomo de un documento relativo al desarrollo de dicho órgano (Duocastella, 1958) dos propuestas relativas a dicho órgano y de interés para esta exposición. En cuanto a estrategia, se postula que la Sección Social sustituya la ayuda pasivizante por la activadora (pp. 5-7). En cuanto a los medios, se prevén los «centros sociales» de barrio o suburbio, que contendrían algunos servicios básicos y que pondrían en marcha «servicios sociales» como los siguientes (p. 8):

- Guarderías o Casas de Infancia.
- Cooperativas de consumo.
- Cooperativas de crédito para la adquisición de ciertos artículos o servicios.
- Servicio de ahorro popular.
- Colonias de vacaciones.
- Comedores o cantinas populares.
- Servicios de orientación jurídico-social.
- Escuelas del hogar nocturnas para jóvenes.
- Escuelas de preaprendizaje.
- Bibliotecas populares, cursillos, conferencias.
- Residencia de obreros.
- Dispensarios sociales.
- Servicios asistenciales de inmigración.

Como puede verse, se utiliza la denominación «servicios sociales» para denotar un conjunto diverso de medios, en cuanto a sus objetos materiales, y destinados a poblaciones de clases populares, pero no específicamente a individuos pobres y/o desvalidos.

En el sector público y en el tiempo de elaboración del Plan CCB —al que me referiré después—, se aprobó la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, la cual abre ésta a «servicios sociales» de «Higiene y Seguridad del Trabajo», «Medicina Preventiva», «Reeducación y Rehabilitación de Inválidos» y «Acción Formativa» (base decimoquinta).

También nos encontramos aquí con un mixto de servicios en cuanto a sus ámbitos funcionales; sus destinatarios principales son la población trabajadora. Después volveré sobre los más relacionados con la rama de los servicios sociales.

Entre noviembre de 1961 y noviembre de 1964, Caritas Española elaboró el *Plan de Promoción Social, Asistencia Social y Beneficencia de la Iglesia*, también titulado *Plan CCB* (Comunicación Cristiana de Bienes) (Cáritas Española, 1965). En el mismo aparecen algunos elementos de la rama de los servicios sociales, pero no con esa denominación; y no se presentan de forma integrada ni siquiera agregada. Ello debe de relacionarse con las circunstancias que reseño seguidamente.

La metodología del citado Plan sigue estas etapas (tomo I, p. 41): 1) fundamentación teológica de la comunicación cristiana de bienes y promoción de la misma, 2) «Investigación de las necesidades sociales, sus causas y su localización, y difusión de los datos obtenidos...», 3) «Investigación y difusión de la naturaleza, cuantía, localización y aplicación de los recursos humanos, técnicos, jurídicos, económicos, etc. con vistas a potenciar los recursos aplicables a la atención de las necesidades y a fomentar su empleo racional» y 4) elaboración de planes de aplicación.

Para la realización de la segunda etapa, se adoptó la siguiente división sectorial (I, pp. 49-223): alimentación, sanidad, instrucción, vivienda, trabajo y comunidad social. La investigación en tales sectores se centró muy especialmente en el nivel de vida y situación personal de la población. Sólo excepcionalmente se adoptó el enfoque de los recursos, propicio para la consideración de los servicios sociales. Tal es el caso del sector de vivienda, en el que se enumeran necesidades de instalaciones residenciales colectivas para indomiciliados y transeúntes, albergues para inmigrantes, guarderías infantiles, residencias para ancianos (I, pp. 127-129). En la tercera etapa, no se siguió la división sectorial indicada, sino que se optó por un inventario de recursos institucionales, financieros y de gestión (I, pp. 355-420), en el que no aparece el término «servicios sociales» ni un bloque que los agrupe. Sí se utilizan las nociones de asistencia social, como forma inactiva tradicional de ayuda, y la de promoción, con objetivos de superación (pp. 355-357). La ejecución de la cuarta etapa no se atuvo a pautas generales.

Según lo que recuerdo de mi participación en la elaboración del Plan CCB, la denominación y el concepto de servicios sociales aportados por la Sección Social de Cáritas no habían sido incorporados por la dirección de aquel. Los Servicios Sociales de la Seguridad Social estaban en fase de gestación.

La elaboración del Plan CCB coincidió en el tiempo con los trabajos de la Ponencia de Factores Humanos y Sociales del I Plan de Desarrollo Económico y Social (Presidencia del Gobierno, 1963); y la dirección y algunos integrantes del equipo central de aquel participaron y colaboraron en dicha ponencia. Uno de los campos de aplicación que señala es la asistencia social, si bien la concibe, no sólo como respuesta a las situaciones de pobreza, sino a «todo desajuste, funcional del individuo, la familia o el grupo» (p. 19).

### 3. LOS TRES PRIMEROS INFORMES FOESSA

El mismo año de la publicación del Plan CCB, la Dirección de Cáritas Nacional adoptó un cambio de estrategia para continuar la tarea iniciada mediante aquel (Casado, 2014: 38-41). Previa captación de importantes apoyos externos, promovió la Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA), que se escrituró el 13 de junio de 1965. En ese mismo mes, la Fundación convocó un concurso de proyectos para la elaboración de un «Informe sociológico sobre la situación social de España». Resultó ganador el presentado por Amando de Miguel, al que se le encomendó la realización del primer informe FOESSA. Lo que llevó a cabo en un plazo muy breve, como fue también breve el tiempo de edición e impresión (Fundación FOESSA, 1966).

En lo que interesa a esta exposición, el informe adopta el esquema de los seis sectores de necesidades definidos por el Plan CCB, el cual no da ocasión para abordar en forma integrada la rama de los servicios sociales. Seguidamente, el informe dedica un capítulo a la pobreza, uno de cuyos apartados versa sobre las instituciones de beneficencia —excluidas las de objeto sanitario— y asistencia social (pp. 282-285). Ambas serían, a la vez, aportantes de recursos para la rama de los servicios sociales y formas institucionales y técnicas a superar por ella.

Con objeto de posibilitar la comparabilidad de la información que se produjera en sucesivas investigaciones, en el mismo año de la publicación de su primer informe, FOESSA convocó un concurso para la elaboración de un «Sistema de Indicadores Sociales». Obtuvo el primer premio Amando de Miguel (Fundación FOESSA, 1967). Su propuesta no ofrece un lugar propio

al conjunto de los servicios sociales. Aparecen elementos de los mismos en la rúbrica de equipamientos asistenciales (p. 173).

Antes de pasar al informe que aplicaría el sistema de indicadores citado, voy a mencionar algunos hechos anteriores próximos relacionados con los servicios sociales. Mediante el Decreto 907/1966, de 21 de abril, se aprobó el texto articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social, que mantiene los servicios sociales previstos en dicha Ley (Texto articulado primero, art. 20.1.d). El Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, establece en la Seguridad Social el Servicio Social de asistencia a los menores subnormales. Es de notar que no se fundó éste en lo dispuesto por la Ley de la Seguridad Social sobre servicios sociales, sino en el mandato de «una protección especial a las familias con hijos subnormales» (Texto articulado primero, disposición final cuarta). Los medios de acción que asigna el Decreto 2421/1968 al servicio social que regula fueron prestaciones monetarias y centros (art. 2), pero sólo se utilizaron las primeras. En la Administración Central se produce este cambio de valor al menos simbólico: mediante Decreto de 27 de noviembre de 1967, en el Ministerio de la Gobernación, se sustituye la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales por la de Política Interior y Asistencia Social, y se traslada la responsabilidad de la parte sanitaria de la Beneficencia a la dirección General de Sanidad —también dependiente entonces de dicho Ministerio—.

En ese tiempo, se publicaron algunos documentos que también conviene mencionar. En 1966, el Gabinete de Sociología del Ministerio de Trabajo elaboró un extenso informe sobre «los Servicios Sociales y la Asistencia Social en España» (Ministerio de Trabajo, 1966); se centra en ésta y, pese a que escribe su denominación con iniciales mayúsculas, no se limita a su acepción institucional, sino que opta por otra muy amplia; tanto en lo que se refiere a los destinatarios como a los medios. El informe incluye, junto a las prestaciones económicas y los recursos de ayuda personal para situaciones individuales de necesidad material o funcional, otros conexos como: la política social de vivienda (pp. 280-284), el «Desarrollo de comunidad: A. S. urbana y rural en España» (pp. 286-339), los hospitales y la asistencia sanitaria pública (pp. 363-413). En la documentación del II Plan de Desarrollo Económico y Social, se incluye un anexo sobre Seguridad Social, sanidad y Asistencia Social —las iniciales mayúsculas indican acepción institucional— (Presidencia del Gobierno, 1967); el capítulo dedicado a la Asistencia Social comienza con una visión actualizada y amplia de la pobreza y del desvalimiento social, lo que da paso a exposiciones también con enfoque amplio de la demanda, la oferta y los objetivos para el Plan relativos a ese bloque institucional.

El segundo informe de la entidad sobre la situación social de España (Fundación FOESSA, 1970) fue dirigido por Amando de Miguel que, en esta ocasión, contó con un amplio equipo; siguió la estructura del sistema de indicadores aprobado en 1967, salvo pequeñas variaciones. Una de ellas consistió en que no se mantuvieron como bloque los equipamientos asistenciales antes aludidos.

La ausencia, en el segundo informe, no sólo de los servicios sociales sino también de la asistencia social, resulta llamativa por estas dos circunstancias: los hechos institucionales acaecidos y la documentación técnica producida después del primer informe y antes mencionados; y la gran extensión del segundo.

En el año de publicación del segundo informe FOESSA, se adoptaron dos medidas institucionales muy relevantes para el desarrollo de la rama de los servicios sociales. Mediante Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de marzo de 1970, se establece el Servicio Social de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos —término éste más tarde sustituido sucesivamente por «Pensionistas» y por «Tercera Edad»—. Se encomienda su prestación a un servicio común de la Seguridad Social. Los medios de acción que se le asignan consisten en servicios en sentido estricto. En su exposición de motivos, la norma citada relaciona la creación de dicho servicio con lo previsto en el texto articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social vigente a la sazón y antes citado (Texto articulado primero, art. 20.1.d). El Decreto 2531/1970, de 22 de mayo, sobre empleo de trabajadores minusválidos (art. 22), vinculado a la Dirección General de la Seguridad Social, crea el Servicio Social de Recuperación y de Rehabilitación de Minusválidos (SEREM). Se le asigna carácter de servicio común de la Seguridad Social y se le adscribe al Instituto Nacional de Previsión. Tanto en el citado Decreto como en la Orden de 24 de noviembre que reguló el Servicio, se le encomiendan principalmente acciones de cuidado de la aplicación de prestaciones por terceros. En su desarrollo posterior, el SEREM fue configurando una gama de prestaciones consistentes en servicios propios, sin perjuicio de otras monetarias destinadas a los usuarios, así como a entidades sociales.

Por Decreto 7317/ 1974, de 21 de febrero, se acordó la fusión de los servicios comunes concernientes a subnormales y minusválidos. Prevalció este segundo en la denominación: Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, y se mantuvo el acrónimo SEREM.

En el ámbito de la Administración Central, por Decreto de 5 de abril de 1974 se creó el Instituto Nacional de Asistencia Social, en el que se integran, por una parte, los servicios de Beneficencia no sanitarios y de competencia central y, por otra, la Obra Nacional de Auxilio Social.

En cuanto a documentación técnica, es de notar que el desarrollo de los servicios sociales de la Seguridad Social fue acompañado por algunos estudios de especialistas (Alonso Ligeró, 1971; Borrajo, 1972; Aznar, 1975).

La tercera entrega de la serie que reseño (Fundación FOESSA, 1976) presenta cambios formales respecto a sus precedentes tan importantes como estos: según anuncia su título, no se trata de un informe integrado sobre la situación social de España, sino de una compilación de estudios sobre ese objeto; se abandona la estructura temática del sistema de indicadores. Tales novedades no fueron ocasión para dar entrada a los servicios sociales.

La omisión señalada contrasta con la circunstancia de que, a la sazón, los Servicios Sociales de la Seguridad Social ya habían iniciado su desarrollo organizativo y su acción prestacional.

#### 4. SE DA ENTRADA A LOS SERVICIOS SOCIALES

En los años siguientes a la tercera entrega y anteriores a la cuarta, se producen bastantes acontecimientos relevantes para la configuración de la rama de los servicios sociales; selecciono una muestra.

En 1977, se crea en el Ministerio de Trabajo la Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales; en este órgano se unen las competencias antes asignadas al Ministerio de Gobernación en Beneficencia y Asistencia Social y las concernientes a los Servicios Sociales de la Seguridad Social. Mediante un Real Decreto-ley de 16 de noviembre de 1978, se reforma la estructura de gestión de la Seguridad Social, con estos cambios relevantes para la presente exposición: se crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), en el que se integran los de tercera edad y minusválidos y se abre la puerta a otro, que no llegaría a cuajar, de Programas Especiales; se crea dentro de la Seguridad Social el Servicio Social de Medicina Preventiva; se trasladan a la hoy denominada Administración General del Estado los restantes Servicios Sociales de la Seguridad Social (de Universidades Laborales, de Empleo y Acción Formativa y de Higiene y Seguridad en el Trabajo). Esta última medida, que tenía por objeto aligerar las cargas de la Seguridad Social, vino a reducir la diversidad de objetos de su bloque de servicios sociales e, indirectamente, a favorecer la configuración de la rama. El Real Decreto 1856/1979, de 30 de julio, reguló la estructura y las competencias del INSERSO. No especifica la norma los cometidos de los servicios integrados en el Instituto, pero cabe entender que se asumen los asignados a los preexistentes antes citados.

Las Cortes aprobaron la Constitución vigente el 31 de octubre de 1978, y el pueblo español ratificó el acuerdo mediante referéndum celebrado el 6 de



diciembre del mismo año. Nuestra norma máxima sólo utiliza la denominación «servicios sociales» en una disposición relativa a la tercera edad (art. 50) y lo hace con una acepción diferente de la que venía siendo principal, pues los vincula a «salud, vivienda, cultura y ocio». Por este fallo, la política de desarrollo de los servicios sociales siguiente recurriría a una disposición constitucional que, en rigor, no se refiere a ellos (Casado, 2007b: 122-126): se trata de la que faculta a las CC. AA. para asumir competencias en «Asistencia social» (art. 155.1.20º). En la cuestión competencial, debe tenerse en cuenta que los Servicios Sociales de la Seguridad Social están afectados por la asignación al Estado (central) de competencia exclusiva en la legislación básica y el régimen económico de aquella (art. 149.1.17º).

Con base en el régimen competencial de la «Asistencia social», se aprobaron traspasos de recursos de Beneficencia y Asistencia Social a algunos entes preautonómicos y, posteriormente, transferencias de las entidades y servicios de ambos complejos instituciones a las CC. AA. La mayor parte de los estatutos de autonomía que aprobaron las Comunidades Autónomas, mediante una interpretación de conveniencia del contenido de la «Asistencia social», asumieron competencias en servicios sociales; las que no tomaron esa opción inicialmente se sumaron a la corriente principal más adelante. Esa capacidad competencial confirmó, no sólo la posibilidad de transferencia del componente de servicios sociales de la Beneficencia y la Asistencia Social, sino también el traspaso de medios de los Servicios Sociales de la Seguridad Social, es decir, del INSERSO. En 1981, se inició ese proceso a favor de Cataluña. En 1982 la Comunidad del País Vasco aprobó la primera ley de servicios sociales. En su exposición de motivos se argumenta que aquella tiene competencias en una serie de materias que «abarcan casi todo el campo de lo que hoy se entiende por servicios sociales».

En el tiempo al que vengo refiriéndome, desde diferentes ámbitos, se produjeron aportaciones técnicas e ideológicas al proceso de configuración de los servicios sociales. Comenzaré mencionando la actividad de estudio y comunicación de algunas asistentes sociales —denominación pretérita—, principalmente de Barcelona, que se inició en la etapa de la transición a la democracia; merece ser destacado un estudio de comparación internacional de Gloria Rubiol (1982). En enero de 1978, se celebró una consulta asistida por Naciones Unidas sobre servicios sociales, organizada por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (Nations Unies, 1979). Aparte de otras propuestas, destaco la de una ley nacional de la rama. En abril de 1979, el PSOE celebra sus I Jornadas Federales de Servicios Sociales y, en el mes siguiente, su XVIII Congreso aprueba una resolución sobre la materia (PSOE, 1979: 176-182). Dos años después tuvo lugar la II edición de las Jornadas, de cuyas conclusiones destaco estas dos (PSOE, 1981: 461 y 462): 1) presentación de una «Proposición de

Ley Básica de Servicios Sociales» y 2) propuesta de «contemplar de manera clara —en la Ley de Régimen Local— las competencias de gestión de Servicios Sociales por las Corporaciones Locales, así como las transferencias de recursos financieros del Estado a las Corporaciones Locales».

La cuarta aportación de FOESSA de la serie en examen presenta estas peculiaridades: su objeto material es doble, pues incluye el político, con carácter autónomo, además del social; en cuanto al objeto formal, enfoca el cambio, no la situación. Los trabajos correspondientes a ambos campos abarcaron periodos no del todo coincidentes y se publicaron en dos volúmenes de aparición sucesiva: el correspondiente al cambio político cubre de 1975 a 1981 y fue dirigido por Juan J. Linz Storch de Gracia (Fundación FOESSA, 1981); el relativo al campo social abarca desde 1975 a 1983 y contiene varios estudios con diferentes directores (Fundación FOESSA, 1983).

En relación con el objeto de esta exposición, es novedad importante que el segundo volumen da acogida a un capítulo sobre «Los servicios sociales» (pp. 917-969). Forma parte del estudio que trata previamente de la Seguridad Social y la sanidad y que fue dirigido por Enrique Martín López, con el que colaboraron Mercedes Alcover, Javier Ignacio Charroalde, Alberto Piñero, Eugenio Sabate y Luis Vila (pp. 785-969). El capítulo citado se limita a las parcelas de la «tercera edad» y de los «minusválidos», ambas objeto de los servicios sociales de la Seguridad Social que ya se habían integrado en el INSERSO; se ofrece información sobre las prestaciones técnicas del mismo, así como la relativa a prestaciones económicas afectadas del Plan destinado a minusválidos.

Se trata, pues, de la primera presencia en los Informes FOESSA de los servicios sociales como rama o bloque, bien que con un alcance limitado, tanto en el aspecto institucional como en el del ámbito subjetivo.

Paso a reseñar un hecho que se inicia en el año de la publicación del segundo volumen de la cuarta entrega de FOESSA y que concluye en 1984. El PSOE accedió al Gobierno de la Nación en 1982 y, en los dos años siguientes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social preparó un borrador de ley nacional de servicios sociales. Se trataba de cumplir el acuerdo adoptado por el partido poco tiempo antes, según quedó expuesto. No se hizo público el texto, pero disponemos de información sobre el mismo emitida por un portavoz autorizado (Lázaro, 1983: 121-125). Este era el núcleo jurídico de la norma en elaboración: «desarrollando el artículo 41 de la Constitución, establecerá un Sistema Público de Servicios Sociales en el marco del régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos...» (p. 123) Como quedó dicho, mediante una interpretación arbitraria del significado de la locución «Asistencia social», se asumió la potencialidad competencial de las CC. AA. en servicios sociales. De este modo, era obligado basar la ley

nacional en la competencia, antes mencionada, que la Constitución asigna al Estado (central) en la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17°).

La opción era jurídicamente válida, pero la iniciativa fue abandonada. Según se dijo oficiosamente, por la oposición a la misma de las CC. AA. dominadas por el mismo partido que desempeñaba el Gobierno de la Nación.

En el periodo 1983-92, la iniciativa antes citada del País Vasco fue seguida por las restantes CC. AA. En sus denominaciones, la mayor parte de las leyes autonómicas señalaron como objeto los «servicios sociales»; Aragón, Cantabria e Islas Baleares optaron por la «acción social»; Castilla y León combinó ambos términos. En general, tales diferencias no se vieron reflejadas en las disposiciones de las leyes: todas ellas regularon principalmente servicios, pero incluyeron también ciertas prestaciones monetarias no vinculadas a la adquisición de aquellos.

En el tiempo posterior a la publicación del segundo volumen del IV Informe FOESSA, se completan las transferencias a las CC. AA. de los servicios de «Asistencia social». Ello dio paso a la supresión, en 1985, del Instituto Nacional de Asistencia Social, así como del Patronato de Protección de la Mujer y de la Obra de Protección de Menores.

Por su incidencia en la materia objeto de esta exposición, debo reseñar un cambio legislativo concerniente a la estructura de las competencias y responsabilidades territoriales. La Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto del Régimen Local asignaba a los Municipios la responsabilidad de atender preferentemente, dentro de su competencia, entre otras materias, a la asistencia social (base octava, tres). En el campo objeto de esta exposición, a la Provincia, salvando otras competencias, le otorgaba «la asistencia de minusválidos, físicos y mentales, encaminada a su recuperación y rehabilitación» (base dieciocho, dos). La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local asignó al Municipio competencia en, de acuerdo con la legislación del Estado (central) y de las CC. AA., la «Prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social» (art. 25); para los de población superior a 20.000 habitantes establece que «deberán prestar» dicha clase de servicios (art. 26.1.c). A las Diputaciones no se les asignan competencias específicas en servicios sociales, si bien debe entenderse que sus facultades de coordinación y otras de carácter transversal afectan a dicha materia, como a otras sectoriales.

Por haber accedido al Gobierno, el PSOE tuvo ocasión propicia para llevar a efecto en la nueva Ley lo acordado en sus Jornadas de 1981 anteriormente mencionadas pero, a mi parecer, aquella no regula de «manera clara las competencias de gestión de Servicios Sociales por las Corporaciones

Locales». Mas sería aprovechada para basar en ella una iniciativa de gestión continuada que aborda esa cuestión pendiente y otras muy relevantes para la configuración y el desarrollo de los servicios sociales públicos de nivel primario.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante su Dirección General de Acción Social, fue haciendo el seguimiento informativo del desarrollo de los servicios sociales en las CC. AA. En 1987, se optó por apoyar esa función en convenios de colaboración con las CC. AA. Al año siguiente, se dio el salto a la intervención en dicho proceso de desarrollo mediante el que se denominó Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales (Amurrio, 1990: 14-15). El mismo sería puesto en marcha desde el Ministerio de Asuntos Sociales en el que, tras su creación en 1988, se integró la citada dirección general.

Veamos cuáles eran los elementos configuradores del Plan Concertado, según se manifiesta en un documento de gestión que cubre 1988 y 1989 (Ministerio de Asuntos Sociales, s. f.). Los fundamentos y objetivos son estos (I parte): se adopta como primera referencia lo dispuesto por la Ley de Bases de Régimen Local sobre la competencia y responsabilidad de las Corporaciones Locales en la prestación de servicios sociales; se deriva de ello la necesidad de configurar el elenco de prestaciones de aquellos; se asume la necesidad de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles territoriales del Estado, así como la utilización al efecto de los convenios administrativos que postula la Ley de Bases (art. 57). Las prestaciones y equipamientos objeto de la colaboración fueron cuatro (II parte): información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y prevención de la marginación e integración social; se tomó como referencia para establecer este elenco lo regulado por las leyes de servicios sociales de las CC. AA. Los convenios-programa que se establecieron entre el Ministerio de Asuntos Sociales y 16 CC. AA. —no participó la del País Vasco, por su régimen especial; como ocurriría más adelante con Navarra— establecen compromisos (IV parte): de gestión, económicos o de financiación, de información y de asistencia técnica; aun cuando los firmantes de los convenios fueron las partes indicadas, las Corporaciones Locales participan también en los citados compromisos.

El Plan Concertado tuvo un papel muy importante en el desarrollo de las prestaciones básicas o primarias de los servicios sociales, asignados al nivel local. Incluso después de logrado su objetivo estructural, el Plan se ha mantenido.

En el decenio que transcurre entre la publicación del segundo volumen del cuarto Informe FOESSA y el siguiente, el desarrollo de la rama de los servicios sociales se vio apoyada por y reflejada en un bagaje estimable de estudios y publicaciones; mencionaré una muestra. La entidad asociativa

Comité Español de Bienestar Social dedicó a los servicios sociales sus primeras Jornadas Nacionales, celebradas en 1983, así como las segundas (1984) y las quintas (1987). En el año 1984, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social organizó una segunda consulta internacional sobre servicios sociales, en esta ocasión para procurarse asesoramiento sobre el borrador de ley nacional, anteriormente reseñada (Martner y Rao, 1984). La Asociación de Economía de la Salud contó también con expertos internacionales en sus Terceras Jornadas de Economía de los Servicios Sociales, celebradas en 1988 (Montserrat —coord.—, 1992).

El quinto aporte FOESSA de la serie que vengo reseñando (Fundación FOESSA, 1994) recuperó la denominación de los primeros informes y también buena parte de su esquema temático. Se encomendó su dirección general a Miguel Juárez, a la sazón Director del Departamento Interfacultativo de Sociología de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid; y se encomendó a diferentes especialistas la dirección de los equipos que elaboraron los capítulos. La visión horizontal de la situación se realizó sobre estos cinco objetos: cambio, población y desigualdad, familia, sistema político y religión. Y se dedicaron ocho capítulos a estos sectores: salud, educación, empleo y paro, política de rentas, vivienda, acción social y servicios sociales, ocio y estilos de vida, y tecnologías para la información.

El capítulo sobre acción social y servicios sociales fue encomendado a Demetrio Casado, que contó con la colaboración de Manuel Aznar López, Demetrio Casado Otaola, Antonio Gutiérrez Resa y Clarisa Ramos Feijóo. La adopción de la doble denominación «acción social y servicios sociales» obedeció a estas circunstancias ya citadas: las leyes de las CC. AA. vigentes a la sazón adoptaron una, otra o ambas denominaciones; las prestaciones reguladas por ellas no fueron sólo de servicios, sino también económicas no afectadas a su adquisición.

El bloque acción social-servicios sociales pudo ser tratado en el V Informe FOESSA con extensión y formato análogos a los otros elegidos, y entiendo que ello fue propiciado por los siguientes factores: el desarrollo institucional y organizacional alcanzado por aquel, la participación de Cáritas Nacional en el planteamiento del informe y la amplia conciencia político-social del profesor Miguel Juárez.

El sexto informe (Fundación FOESSA, 2008) adoptó el enfoque de la exclusión y el desarrollo social, fue coordinado por Víctor Renes Ayala y se elaboró con el apoyo de estudios previos. El relativo a servicios sociales (Casado, 2008: 535-609) siguió el mencionado enfoque.

El séptimo informe (Fundación FOESSA, 2014) mantuvo el enfoque del precedente, fue coordinado por Francisco Lorenzo y se elaboró sobre la base de documentos de trabajo. En la bibliografía del capítulo 5 (Rodríguez

Cabrero —coord.—, 2014: 299-393) se mencionan dos de dichos documentos de trabajo relativos a servicios sociales, uno de Manuel Aguilar Hendrickson y otro de Demetrio Casado.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2014), *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España*.  
[http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/04112014034343\\_2219.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014034343_2219.pdf)
- ALONSO LIGERO, M. S. (1971), «Los servicios sociales y la Seguridad Social», *Revista Iberoamericana de la Seguridad Social*, nº 2.
- AMURRIO ÍÑIGO, R. (1990), «Conceptos básicos de servicios sociales», en *Cuadernos de Acción Social*, nº 23.
- AZNAR LÓPEZ, M. (1975), «Los minusválidos físicos y psíquicos en la legislación española», *Boletín de Estudios y Documentación del SEREM*, Separata nº 1.
- BORRAJO, E. (1972), «Los Servicios Sociales», *Revista Iberoamericana de la Seguridad Social*, nº 3.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (1965), *Plan CCB. Plan de Promoción Social, Asistencia Social y Beneficencia de la Iglesia en España*, Madrid: Euramérica, dos tomos (en 1968 se publicó un tercer tomo).
- CASADO, D. (2007a), La rama de los servicios sociales, en CASADO, D. y FANTOVA, F., *Perfeccionamiento de los servicios sociales*, Madrid: Caritas Española Editores.
- (2007b), Apunte histórico de los servicios sociales, en CASADO, D. y FANTOVA, F., *Perfeccionamiento de los servicios sociales*, Madrid: Caritas Española Editores.
- (dir.) (1994), *Acción social y servicios sociales*, Fundación FOESSA, *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- (2008), Los servicios sociales: carencias relativas a situaciones de pobreza y marginación social; y exclusiones y desigualdades de su acción protectora, en ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (COOR.), *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, Madrid: Fundación FOESSA.
- (2014), Fundación FOESSA. Génesis y primeros pasos, en *Precariedad y cohesión social*, Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española.
- (2014), Los servicios sociales públicos, documento de trabajo del *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. [http://foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/15102014111220\\_3111.pdf](http://foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014111220_3111.pdf)
- DUOCASTELLA, R. (1985), «Necesidad de una “Acción Social” en las Cáritas Diocesanas», en *Documentación Social*, nº 1 (multicopiado).
- Fundación FOESSA (1966), *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Madrid: Ediciones Euramérica.
- (1967), *3 Estudios para un sistema de indicadores sociales*. Madrid: Ediciones Euramérica.
- (1970), *Informe sociológico sobre la situación social de España 1970*, Madrid: Ediciones Euramérica.

- (1976), *Estudios sociológicos sobre la situación social de España 1975*, Madrid: Ediciones Euramérica.
  - (1981) *Informe sociopolítico sobre el cambio político en España 1975/1981* (IV Informe FOESSA- Volumen I), Madrid: Editorial Euramérica.
  - (1983), *Informe sociológico sobre el cambio social en España. 1975-1983*, IV Informe FOESSA, Volumen II, Madrid: Editorial Euramérica.
  - (1994), *V Informe sociológico sobre la situación social de España. Sociedad para todos en el año 2000*, Madrid: Fundación FOESSA (2 tomos).
  - (2008), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid: Fundación FOESSA.
  - (2014), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- LÁZARO, L. (1983), «El estado de la descentralización de los servicios asistenciales y sociales», en VV AA, *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las autonomías*, Madrid: Editorial Marsiega.
- MARTNER, G. y RAO, M. (1984), «Consulta internacional sobre los Servicios Sociales en España», *Boletín Informativo de Estudios y Documentación en Servicios Sociales*, nº 17.
- MARTÍN LÓPEZ, E. (dir.) (1983), «Seguridad Social, sanidad y servicios sociales», en Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio social en España. 1975-1983*, IV Informe FOESSA, Volumen II, Madrid: Editorial Euramérica.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1966), *Informe sobre los Servicios Sociales y la Asistencia Social en España* (multicopiado).
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (s. f), *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones de Servicios Sociales* (multicopiado).
- MONTSERRAT, J. (coord.) (1992), *Contratación externa de servicios sociales*, Barcelona: Asociación Española de Economía de la Salud.
- NATIONS UNIES (1979), *Consultation sur l'organisation et l'administration des services sociaux en Espagne*. New York.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1963), *Factores Humanos y Sociales. Anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social*.
- (1967), *Seguridad Social, Sanidad y Asistencia Social. Anexo al II Plan de Desarrollo Económico y Social. 1968-1971*.
- PSOE (1979), Resolución del XXI Congreso del PSOE sobre los servicios sociales, en *Los servicios sociales*, 2. Centro de Estudios de la Administración (PSOE), 1979.
- PSOE (1981), Conclusiones de las II Jornadas Socialistas de Servicios Sociales, en *Cuadernos de Política Sectorial*, 8, *Cambio Social y Servicios Sociales*, Secretaría Federal de Política Sectorial (PSOE).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2014), «Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea», en Fundación FOESSA, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- RUBIOL, G. (1982), *Los Servicios Sociales: organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y los Países Bajos*, Madrid: INSERSO.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J. (1998), *Cáritas Española 1942-1997. Acción social y compromiso cristiano*, Madrid: Cáritas Española Editores.