

## Comunidades Autónomas y protección social en la crisis del Estado social

Miguel Angel GARCIA HERRERA  
Gonzalo MAESTRO BUELGA

### 1. INTRODUCCION

La relación que se establece entre territorio y protección social en el período de la construcción y desarrollo del Estado social es sustancialmente distinta de la que se produce en su crisis, en el proceso de configuración de una nueva forma de Estado que se construye en torno a la fórmula del postfordismo

En el Estado social se consolidó un sistema centralizado de protección basado en el mercado de trabajo y en una política económica de corte keynesiano que primaba la intervención sobre la demanda. Sin embargo, las políticas económicas practicadas durante el período de revisión del Estado social han trastocado la relación entre protección y territorio. La sustitución del modelo de protección pública generalizada por otro definido en torno al *welfare mix* ha favorecido el protagonismo de una pluralidad de actores en la prestación del bienestar que, junto con la gradual tendencia privatizadora, ha reforzado el poder en esta materia de los poderes territoriales descentralizados.

El Estado social integraba los sistemas de protección social en el gobierno del ciclo económico, mediante formas altamente contractualizadas, que incidían en el funcionamiento del mercado. De esta forma, la conformación del espacio económico, unitario y nacional, incorporaba el sistema público de redistribución, conformado básicamente por la protección social, lo que exigía una intervención uniforme. El espacio económico y el de la protección coincidían y se expresaban con uniformidad territorial. Esta obligada convergencia explicaba la centralización territorial de la protección social.

Desde el punto de vista del territorio, lo que caracteriza al *welfare mix*, como modelo de protección que aparece en el postfordismo, es el pluralismo. Las nuevas necesidades emergentes, en política social, se derivan del debilitamiento del nexo mercado-protección como forma generalizada de tutela social, motivado por el fin del pleno empleo y por las exigencias de competitividad impuestas por la globalización. Estos procesos han acentuado el fortalecimiento del carácter asistencial del sistema protector que posibilita una intervención territorial diferenciada.

La protección dispensada, en mayor o en menor medida, a los segmentos marginados del mercado deviene central en las actuales necesidades de tu-

tela social. Pero al no determinar directamente las condiciones del intercambio capital-trabajo, se sustraen a la dinámica uniformante de la economía del Estado social, abriéndose a la caracterización diversificada que imprime el factor territorial.

### 2. LA REGULACION JURIDICA DE LA PROTECCION SOCIAL AUTONOMICA

#### 2.1. Mercado y autonomía territorial en el federalismo decimonónico

A los efectos de analizar los procesos sumariamente descritos resulta oportuno recuperar algunos datos históricos que permitan poner de relieve la lógica consustancial de la descentralización política en el campo de la acción social. Es decir, se trata de exponer los condicionantes que la interrelación política-mercado comportan y sus repercusiones en los ámbitos de intervención que corresponden a los poderes territoriales dotados de autonomía política.

Los inicios de la construcción del Estado federal moderno presentan una paradoja que no acabará de resolverse sino con la reorientación de estas formas territoriales de organización del Estado en el marco de la construcción del Estado Social.

Prácticamente desde sus comienzos, se produce una tensión en los modelos del federalismo clásico, más evidente en el paradigma estadounidense, entre los componentes tendencialmente centrípetos de la unión, provocados por las necesidades de construir un espacio económico único, y los centrífugos, derivados de la necesidad de disponer de un mecanismo de garantía para preservar la autonomía social y contención de la interferencia pública en el ámbito económico. No es de extrañar, pues, que, en el pensamiento americano, se halla señalado una continuidad significativa entre las tendencias socialmente más conservadoras y la utilización del poder federado como fuente de contención de la intervención pública en los ámbitos económicos y sociales (Matteucci, 1987). A pesar de que en el proceso constituyente americano se produjo una confrontación formal entre republicanos y federalistas, el federalismo integró la tensión antes expresada, alcanzando un punto de encuentro respecto a la estructura territorial del poder entre construcción del mercado y autonomía social. La división político-

institucional se tradujo en la atribución a la Federación de la garantía de la consecución de la unidad de mercado, a través de las nuevas competencias en relación al comercio, mientras que a los Estados se les encomendó aquellas cuestiones que afectarían "a la vida, la libertad, la propiedad de los ciudadanos, el orden interior, el progreso y la seguridad del Estado" (Madison, 1957).

La expresión de esta doble necesidad discurrió por caminos diversos. Por una parte, para salvaguardar la unidad de mercado proclamada por la Convención de Filadelfia (Siegan, 1985), se acuñó la cláusula de comercio (Borrajón Iñesta, 1986; Juillard, 1991). Por otra parte, la contención del intervencionismo económico público se garantizó también mediante un doble mecanismo: en primer lugar, mediante los principios liberales contenidos en la Bill of Rights y, en segundo lugar, por la utilización de manera instrumental del sistema federal (Mathiot, 1965). Hasta la Revolución Constitucional de 1937, la doctrina jurisprudencial imperante estuvo presidida por la construcción del federalismo dual y las competencias de los Estados miembros fueron usadas como freno a la intervención económica del poder federal. La conexión entre liberalismo y federalismo dual quedaba así sancionada (La Pergola, 1994.).

Similares términos y paradojas se registraron en los otros ejemplos del federalismo decimonónico. Durante el siglo pasado, en el caso de Suiza los eventos constitucionales más notables referidos a su Constitución de 1848 y a su reforma de 1874, tuvieron que ver con la conformación de su espacio económico unitario. Tanto la inicial Constitución de 1848 que consagró la supresión de las fronteras internas, como su reforma posterior, completaron la conformación jurídica de su unidad de mercado. De hecho, los impulsores del movimiento constitucionalista actuaron, aquí también, como portadores de los intereses liberales económicos. De forma similar, las reformas sucesivas, en especial la de 1874, limitaron la intervención federal en la actividad económica (art. 31), sancionando constitucionalmente el ideario económico liberal.

## 2.2. Poder territorial, mercado y protección social

Los sistemas de protección social general inciden en el mercado laboral y en el coste de la mano de obra y, por ello, se integran en el conjunto de los elementos que repercuten en el funcionamiento del sistema económico. Esta afectación al núcleo esencial de la reproducción social impone la estandarización y uniformidad del sistema de protección con las consiguientes repercusiones sobre el mantenimiento de la unidad de mercado y el reparto competencial entre los distintos niveles institucionales.

Si las exigencias de la unidad de mercado forzaban la centralización de las escasas intervenciones públicas en materia económica, la aparición y extensión de los sistemas de protección general reclamaban, por su evidente relación con este principio, mantener dicha lógica centralizadora. Los

sistemas de protección social general, en cuanto elementos integrados en el funcionamiento del sistema económico, precisan de una estandarización incorporándose, de esta forma, al conjunto de las nuevas condiciones precisas para el mantenimiento de la unidad de mercado. No hay que olvidar que las primeras normativas en esta materia, junto a las primeras medidas interventoras y de protección del mercado de trabajo, constituyeron un todo, cuya uniformidad venía impuesta como requisito para la afirmación del espacio económico, puesto que la protección general y la regulación del mercado de trabajo establecían las condiciones generales de intercambio capital/trabajo.

Desde esta perspectiva, la intervención en materia de Seguridad Social se efectuó desde instancias federales y mediante títulos competenciales conferidos al poder central. No debe resultar, por tanto, extraño que en Estados Unidos, el nacimiento de su sistema de Seguridad Social mediante la Social Security Act de 1935 se hiciera a través del Congreso federal que utilizó la cláusula de comercio, interpretada expansivamente como título legítimamente de la intervención, en la medida en que se estimó que aquello que concernía a la organización del trabajo, salarios, horarios y condiciones del mismo, afectaba al comercio interestatal porque definía las condiciones generales de intercambio (Bowie y Friedrich, 1962). Por recordar otros momentos significativos, también en Suiza tuvo lugar un proceso similar. La reforma de los artículos de mayor contenido económico en 1947 fijó como competencias del poder federal materias relacionadas con el aseguramiento de los riesgos que componen el contenido de las sistemas actuales de Seguridad Social, nuevo artículo 34 ter, sancionando un proceso puesto en marcha, a través de la legislación infraconstitucional, desde hacía ya tres décadas.

## 2.3. La competencia autonómica en materia de Asistencia Social

Parece claro que los sistemas de seguros sociales, prevalentemente contributivos, exigían técnicas de actuación centralizadas, al menos normativamente. Por el contrario, los mecanismos de protección de la indigencia y atención a la marginalidad desconectados del mercado, podrían ser objeto de una intervención diversificada en correspondencia con la descentralización territorial.

El problema de la descentralización territorial del poder en relación con la generalización de los derechos sociales ha sido siempre vista problemáticamente, hasta el punto de que algunos autores formulan en términos negativos su compatibilidad (La Pergola, 1994). Por ello, en el actual debate sobre el federalismo, el modelo cooperativo, ejemplificado en Alemania, se sitúa como punto de encuentro entre la descentralización del poder y la garantía general de los derechos sociales, mediante la conjunción de cooperación y preeminencia de las instituciones federales (Dogliani, 1993; Cantaro, 1992).

En cualquier caso, en las diversas experiencias federales existen mecanismos que limitan las diferencias territoriales en la protección asegurando una homogeneidad social básica (García de Enterría, 1985). La cláusula de "equal protection" en Estados Unidos permite una cierta estandarización de la protección (Cuswman, 1982). En Alemania cumplen esas funciones el principio de uniformidad de las condiciones de vida (Baño León, 1986). Estos mecanismos, especialmente en el federalismo alemán, expresan la relación entre la cláusula del Estado social y los instrumentos normativos fundamentales que la vehiculizan, en especial, al principio de igualdad.

En los sistemas de protección se pueden, pues, diferenciar tres distintos niveles. El primero está relacionado con la esfera clásica de actuación de la Seguridad Social. Tanto por su conexión con los principios de unidad de mercado, al incidir en la fijación de las condiciones de intercambio, como por su relación con los derechos fundamentales, exige la normación unitaria.

El segundo nivel se refiere a las prestaciones no contributivas, que expresan una lógica universal de la protección y conectan, aunque sea de manera imperfecta, con los principios de ciudadanía social. Debido a las exigencias de igualdad, en relación con la cláusula y contenidos del Estado social, que son consustanciales a este tipo de ayuda social, se configuran, asimismo, como ámbitos de intervención normativa unitaria.

El tercer nivel se concreta en las prestaciones asistenciales, cuya función es la actuación en relación a aspectos concretos de la indigencia y marginalidad. Su especificidad social consienten una actuación normativa diversificada y constituyen el ámbito preferente de la acción territorial diferenciada.

A los efectos de concretar esta hipótesis de interpretación del sistema de protección social procedemos al análisis de las respuestas proporcionadas por el ordenamiento jurídico español. En primer lugar, hay que referirse a la distinción entre la Seguridad Social y la denominada Asistencia Social por las indiscutibles repercusiones territoriales de su titularidad y ejercicio.

En esta materia el problema se presenta en relación con la Asistencia Social. La doctrina y la jurisprudencia han alcanzado un primer acuerdo, que complejiza aún más la cuestión. Nuestra Constitución no proporciona elementos suficientes para una distinción entre Seguridad Social y Asistencia Social, o para determinar el concepto de Asistencia Social, que permitiría precisar el título competencial contenido en el apartado 20 del artículo 148.1 de la Constitución.

En su intento de perfilar un concepto de Asistencia Social diferenciado del de Seguridad Social, el Tribunal Constitucional utiliza dos criterios: por una parte, la legislación general (STC 76/1986, fj 6) y, por otra parte, los textos internacionales, entre los que menciona expresamente la Carta Social Europea (STC 16/1986, fj 2). De este último criterio se deriva una aproximación conceptual de carácter

negativo: "abarca una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social" (STC 146/1986, fj 2). De la primera fuente deriva el Tribunal Constitucional el reconocimiento de una Asistencia Social externa a la Seguridad Social y no integrada en ella, reconduciendo a aquélla al ámbito de la competencia establecida en el 148.1.20, y reconociendo, a su vez, la existencia una Asistencia Social integrada en el sistema de la Seguridad Social (STC 76/1986, fj 6).

Inicialmente las bases jurisprudenciales para una determinación de competencias en esta materia se configuran en torno a estos parámetros, aunque obviamente esto no resuelve la cuestión.

Lejos de precisar un concepto nítido, el Alto Tribunal lo remite a una formulación legal que es, por definición, variable: el criterio de inclusión o exclusión en la legislación sectorial en un determinado momento de una serie de prestaciones en el ámbito de la Seguridad Social. Esta fórmula admitida por la Corte Constitucional ha creado problemas de interpretación en relación con las materias asistenciales recientemente incluidas en la Seguridad Social, especialmente respecto a las pensiones no contributivas reguladas inicialmente en la ley 26/1990.

Estas imprecisiones conceptuales han llevado a la doctrina a intentar trazar una línea divisoria entre estos conceptos (Blasco Lahoz, 1992). Como criterios para precisar estos conceptos se ha acudido entre otros, a la distinción tradicional entre prestaciones contributivas (Seguridad Social) y no contributivas (Asistencia Social), en parte reguladas en la Ley General de la Seguridad Social (Decreto Legislativo 1/1994) y pendientes de lo que decida el Tribunal Constitucional en el recurso interpuesto pendiente de resolución.

Por otra parte, un criterio que parecía resolver la cuestión, también emparentado con la distinción clásica de estos campos, hacia referencia al carácter discrecional de la Asistencia Social, frente al derecho subjetivo perfecto de las prestaciones de la seguridad social (Rodríguez Piñero, 1986). Pero dada la tendencia a eliminación de la discrecionalidad en materia asistencial, tampoco éste puede conformarse como criterio de distinción. Todo ello ha conducido a parte de la doctrina a afirmar que no es posible trazar límites conceptuales entre Seguridad Social y Asistencia Social, y menos aún respecto a la división tradicional entre prestaciones contributivas y las que no lo son (Hurtado, 1993).

El Tribunal Constitucional acaba extendiendo la Seguridad Social a las prestaciones contributivas y a las universales, aún no teniendo ese carácter, por la lógica que impone en relación a una protección general. Ello a pesar de que estas prestaciones no contributivas universales tengan claro carácter asistencial. Lo que resta para la Asistencia Social propia de las Comunidades Autónomas son las prestaciones de ayuda a la indigencia y marginalidad no universalizadas, que adoptan forma de atención sectorial. Aún así, respecto a éstas, el Tribunal Constitucional acaba argumentando la existencia de un espacio para la intervención centralizada. Es significativo que la STC 146/86 permita la

intervención del Estado en determinadas supuestos: "pueden existir supuestos especiales o particulares que requieren un planteamiento global de ámbito estatal, a través de intervenciones de asistencia social de alcance supra autonómico" (fj 5). La justificación para una intervención centralizada viene dada por la pretensión global del "programa de asistencia social que sólo tenga sentido referido al país en su conjunto", que dificultaría su aplicación autonómica. Pero este argumento carecía de mayor precisión por lo que fue criticado por un Magistrado constitucional que disintió de dicha sentencia mediante un voto particular en el que resaltó la falta de anclaje constitucional de la decisión.

### **3. EL SISTEMA PRESTACIONAL AUTONÓMICO: LA REGULACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

Como consecuencia del reparto constitucional de competencias, la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido la Asistencia Social como competencia exclusiva, si bien el concepto de Asistencia Social es complementado, en muchos casos, con otras expresiones directamente conectadas, tales como "Bienestar Social", "Beneficencia Social" o "Servicios Sociales". Junto con esta competencia global, muchos Estatutos especifican la misma asumiendo competencias exclusivas en sectores determinados que, en muchos casos, no son sino una concreción material de la Asistencia Social.

Con independencia de las decisiones estatutarias que tienen un significado de autotutela, en virtud de la cláusula del artículo 149-3, máxime teniendo en cuenta el significado incierto de la propia expresión del artículo 148.1.20, las Comunidades Autónomas han desarrollado una acción protectora mediante los Servicios Sociales que han recibido una tratamiento normativo muy uniforme, y han confinado a posiciones secundarias las transferencias de rentas y las prestaciones económicas, que se colocan fuera de la lógica del Servicio Social como servicio público. Las Leyes de Servicios Sociales han configurado el marco general de intervención de las CC.AA. en esta materia.

Durante la década de los ochenta se fueron sucediendo la aprobación de leyes autonómicas sobre servicios sociales, de las cuales la primera fue la ley 6/1982 del País Vasco. Estas leyes han sido completadas por otras de ámbito sectorial que afectan a parte de los sectores especializados contemplados en estas leyes.

#### **3.1. La estructura de los Servicios Sociales**

En general, las Leyes de Servicios Sociales o de Acción Social, denominación que adoptan en algún caso, diferencian dos ámbitos de intervención: el que tiene como destinatario la comunidad en general, y el que se dirige a específicos sectores de la población. Desde este punto de vista, la mayoría de

los textos normativos distinguen, entre los Servicios Sociales generales y comunitarios, en alguna ocasión denominados básicos o de base, y los Servicios Sociales especializados.

La distinción aunque inicialmente podría parecer simplemente sistemática, tiene mayor alcance. Los Servicios Sociales generales aluden a una concepción de los mismos potencialmente más expansiva, de intervención general, no estrictamente conectado con la noción de Asistencia Social (Casado, 1988). Igualmente los Servicios Sociales comunitarios se definen por los rasgos de polivalencia, en cuanto a sus actividades, y por los destinatarios, integrados globalmente por la totalidad de la población. Esta concepción abierta de los servicios comunitarios se reduce, sin embargo, en su articulación real. Los servicios que constituyen este grupo son los contenidos en los planes concertados entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad social y las CC.AA., que en realidad pretenden dotar de contenido lo establecido en el artículo 25.2.12 de la Ley de Bases de Régimen Local, referido a los municipios de más de 20.000 habitantes (Chorroalde, 1990). De esta forma se produce un reduccionismo respecto a un alcance potencial. Los Servicios Sociales comunitarios o generales pasan a ser de base, y siendo básicos, se transforman en unos servicios mínimos polivalentes.

Como consecuencia de estos planes concertados suscritos durante el año 1988 por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, los Servicios básicos pasan a ser los de información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia, prevención e inserción social y la promoción y cooperación social. Las normas autonómicas posteriores a los planes concertados consagran esta concepción. Así, por ejemplo, la Ley 28/1988 de 28 de diciembre de Acción Social y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (art. 6), o la ley 5/1997 de 25 de junio de servicios sociales de la Generalitat Valenciana (art. 12), se refieren a los Servicios Sociales generales en estos términos.

De estos servicios tienen carácter asistencial directo, y en distinta medida, sólo tres de ellos. Esta concepción de los Servicios generales incidirá en las prestaciones, en extensión y naturaleza, y muchos de ellos carecerán de carácter de prestación "uti singuli" al no estar personalizados (Beltrán Aguirre, 1992).

Los Servicios Sociales especializados se dirigen a grupos específicos de la población que evidencian carencias, configurándose como ámbitos de intervención derivadas de las necesidades especiales que expresan. Los Servicios Sociales especializados determinan los sectores de intervención pública por parte de las administraciones autonómicas. Si atendemos a los que se recogen en las leyes autonómicas, se relacionan directamente con las novedades que registran las políticas sociales en esta fase de crisis del Estado social. Se dirigen a la denominada nueva pobreza, como concepto especial en relación con la indigencia, y la marginalidad. En la dimensión prestacional, participan de un concepto tradicional de Asistencia Social.

Por otra parte, los Servicios Sociales especializa-

dos incorporan una concepción prestacional diferente de la propia de los Servicios Básicos puesto que inciden más en actividades de prevención y asistenciales, y adquieren mayor relevancia las prestaciones singularizadas. Como áreas de intervención, la mayoría de las leyes contemplan las siguientes: infancia, juventud, mujer, tercera edad, minusválidos, drogodependencias, familia, incluyéndose en algunas las minorías étnicas, la prevención de la delincuencia y atención a ex reclusos y la intervención en situaciones graves de pobreza y marginación social.

Aunque las áreas de intervención no coinciden estrictamente con los Servicios Sociales especializados, puesto que pueden ser objeto de prestaciones por parte de los Servicios Sociales generales, ciertamente definen sectores de población especialmente carenciales, ámbito donde se desarrollan las prestaciones específicas.

### 3.2. La configuración jurídica de las normas sobre Servicios Sociales

Definido el modelo general de la Asistencia Social de las Comunidades, es preciso señalar dos problemas jurídicos que afectan a estas normas y que, en gran medida, condicionan la efectividad de las mismas.

El primero hace referencia a la naturaleza de estas normas. Las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales son normas complejas integradas por una heterogeneidad de preceptos de distinta naturaleza y cuyo alcance es también diverso.

Mayoritariamente, están conformadas por preceptos que configuran un programa de intervención protectora, en el ámbito competencial reservado a las Comunidades Autónomas.

El tipo de disposiciones que contienen estas leyes puede englobarse en los siguientes grupos:

— Normas que definen la actividad, estableciendo el marco de la actividad pública autonómica en materia de servicios y acción social, y estableciendo las áreas de intervención.

— Normas que organizan la acción protectora, determinando los servicios y prestaciones y distribuyendo las competencias de actuación de los distintos sujetos institucionales que intervienen en ella, creando, a su vez, órganos específicos, en muchos casos.

— Normas que establecen los criterios y principios de actuación autonómica en la materia.

— Normas financieras y de colaboración externa en la acción social.

Sin embargo, estas leyes no contienen normas que creen servicios por ellas mismas, precisando mediaciones normativas y administrativas para su actuación.

En general, entre los preceptos contenidos en estos grupos de normas, se introducen gran cantidad de disposiciones programáticas, con las limitaciones normativas que comporta. De entre estas normas programáticas concentramos nuestra atención en las que definen el interés público y los obje-

tivos, así como las que establecen principios de actuación, todas ellas reconducibles a la categoría de norma-*indirizzo*. (Bin, 1988).

La función de estas disposiciones consiste en su capacidad de limitar la discrecionalidad administrativa en la actuación de la ley, momento en el que desplegar su eficacia en el ámbito subjetivo de los ciudadanos. El carácter altamente programático de estos textos viene ya reflejado en las Exposiciones de Motivos de las mismas, que aún no conformando la parte dispositiva de las mismas, adelantan este carácter.

Una de las consecuencias de esta configuración normativa es la subordinación de las previsiones, en cuanto a las prestaciones contempladas en las normas, a las disponibilidades presupuestarias: "Para el desarrollo del sistema público de servicios sociales, se implantarán, de acuerdo con la planificación prevista en el artículo 17.1 de la presente ley, y con arreglo a las disponibilidades presupuestarias" (art. 12 de la Ley 2/1984, de 4 de abril de los Servicios Sociales de Andalucía). Similares precauciones realiza, entre otras, la Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social de las Islas Baleares (art. 10 in fine). En otros casos, la eficacia real de las prestaciones no depende de la subordinación a las disponibilidades presupuestarias puesto que esta dependencia es sustituida, cuando no se menciona directamente, por la remisión a su desarrollo reglamentario, o, como en la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la región de Murcia, por una previsión de aplicación de la norma que se sitúa en el año 2000 (Disposición Final Primera).

El segundo aspecto, relacionado directamente con el anterior, se refiere a la posibilidad de derivar derechos subjetivos para los ciudadanos de estas normas. Todas ellas declaran la existencia de un derecho a los servicios sociales, del cual son titulares los residentes en la Comunidad Autónoma. La cuestión es bastante compleja y debemos distinguir varios planos.

El primero de ellos afecta, como hemos dicho, a los efectos jurídicos de las normas que definen un ámbito de acción pública, estableciendo el marco de desarrollo de la misma. Estas normas se configuran como *indirizzo* de la acción administrativa en este ámbito, careciendo de efectos directos en la esfera subjetiva de los ciudadanos, con independencia de la vinculación administrativa en la conformación de los servicios y prestaciones previstas.

En la doctrina española esta cuestión se plantea como desconexión entre la previsión legal del servicio y el derecho del ciudadano a su establecimiento y su funcionamiento o, si se quiere, entre mandato legal y derecho del ciudadano al ejercicio de la acción judicial, última forma de materialización del derecho subjetivo (Garcés Sanagustín, 1996).

En el supuesto de los Servicios Sociales previstos en las leyes autonómicas, la imperatividad de normas perfectas que exigen la existencia de servicios públicos mínimos en determinadas circunstancias no deriva tanto de las Leyes autonómicas, que muy raramente incorporan preceptos de este géne-

ro, como de la Ley de Bases de Régimen Local, que establece los servicios públicos mínimos existentes en los municipios de más de 20.000 habitantes. (Garcés Sanagustín, 1996)

De esta forma, el derecho proclamado en las leyes autonómicas no se conforma como derecho subjetivo al establecimiento de los servicios sociales configurados en ellas, sino como una especie de tautología jurídica, reconociendo el derecho a los servicios sociales existentes, en los términos reglamentariamente establecidos, en la constitución de cada servicio. Respecto a las prestaciones de los servicios ya establecidas, el derecho a su disfrute se configurará en los términos previstos en las normas que lo reglamentan.

#### **4. LA REGULACION DEL SALARIO SOCIAL: LAS RENTAS MINIMAS EN ESPAÑA**

Un segundo ámbito significativo de intervención social autonómica consiste en la implantación de las rentas mínimas. Esta singular forma de protección social combina la aparición de ayudas fuera del sistema general de la Seguridad Social, el protagonismo regional y la reacción a las consecuencias de la crisis del Estado Social. Si la Seguridad Social está conectada con el mercado, si los Servicios Sociales especiales antes analizados se concentran en los nuevos colectivos marginales (drogadictos, infancia, tercera edad, minorías étnicas, etc.), las rentas mínimas afrontan el problema de la pobreza que el sistema postfordista no es capaz de resolver por medio del mercado. El paro estructural y la dificultad de acceso al mercado de trabajo son las bases de esta forma de pobreza que no incide en la reproducción socioeconómica, pero que amenaza gravemente a la cohesión social. De esta forma las limitaciones de la Seguridad Social conviven con las fórmulas de adaptación a las nuevas condiciones sociales de pobreza y deterioro del bienestar de los que descuelgan de las formas actuales de organización económica. Los condicionamientos financieros impuestos a la Seguridad Social por el neoliberalismo económico provocan que estos problemas sean abordados periféricamente y sean asumidos por las Comunidades Autónomas.

Se han distinguido tres períodos en la implantación en Europa occidental de esta forma de protección (Ayala, 1994). En la primera etapa se crean los sistemas danés y británico, que aparecen en los momentos de la instauración del Estado social. El segundo período se inicia en los años sesenta, y durante el mismo se procede a la implantación de este tipo de ayudas en Alemania y Holanda. La última fase, a la que podríamos denominar la ayuda social de última generación, aparece en la segunda mitad de los ochenta, y los ejemplos más representativos son Francia y Luxemburgo.

Tanto el inicio como la última fase se inscriben en el debate abierto en torno a la ciudadanía social. Las primeras regulaciones se insertaban en el proceso de construcción del Estado Social, que configuró una ciudadanía basada en unos derechos so-

ciales en expansión junto a un mercado de trabajo con pleno empleo que, aunque con una precaria expresión normativa, conseguía altos umbrales de protección. Las últimas normativas sobre los ingresos de inserción se sitúan en un cuadro distinto, diferenciado del modelo de una ciudadanía inclusiva. La renta mínima asume el nuevo contenido básico de la ciudadanía social ahora conectada con el derecho a la vida, como condición de su tutela. Esta concepción contrasta con el modelo del Estado social en el que se actuaba la ciudadanía social a través del mercado de trabajo, conformado mediante las políticas interventoras de signo keynesiano y complementado por ámbitos desmercantilizadoras integrados por los derechos sociales prestacionales. El resultado era un concepto de ciudadanía que actuaba como garantía de niveles de vida, en una lógica integradora y expansiva, mientras que ahora se asume un contenido reductivo, la tutela de un mínimo de subsistencia que está muy alejado del modelo propio del Estado social.

En España la ausencia de una regulación nacional de las rentas mínimas ha llevado a una proliferación de normas en casi todas las Comunidades Autónomas, con la excepción de Baleares. Hay que advertir, sin embargo, que existe un alto grado de coincidencia en el tratamiento de la cuestión, aunque con algunas salvedades. Los programas autonómicos de rentas mínimas se crean al calor del debate sobre esta cuestión y de la última ola de regulación europea, en un período que va desde 1989, sólo un año después de la normativa francesa, hasta nuestros días, siendo la primera en introducir estos programas la Comunidad Autónoma del País Vasco. La normativa autonómica española está notablemente influenciada por la regulación francesa de este tipo de prestaciones. En casi todos los casos ocupa un papel central la obligación de colaborar en las tareas de reinserción, entendida como reingreso en el mercado laboral, aunque muchas veces se define la reinserción en términos más amplios. Esta obligación se articula mediante el contrato de inserción, que recibe diversas denominaciones en la normativa autonómica.

Algunos autores han clasificado la normativa española en tres grupos (Aguilar, Laparra y Gaviría, 1994). El primero y mayoritario está compuesto por aquella normativa que responde más fielmente al modelo de Ingreso Mínimo de Inserción, conformado por el binomio prestación económica-contrato de inserción. En el segundo bloque, denominado de "empleo social o de salario social sudado", la prestación económica lleva aparejada la obligación de participar en trabajos sociales de utilidad comunitaria, que suelen estar combinados con actividades de inserción laboral. Citan en este grupo a Comunidades Autónomas como Asturias, Andalucía, Castilla-La Mancha, y podría incluirse también a Navarra. El tercer conjunto es más reducido, viene denominado como simple programa de prestaciones económicas, y se distingue por la desvinculación entre asistencia y programa de inserción, siendo el caso más representativo la Comunidad Autónoma de Cantabria.

A pesar de la distinción realizada, lo cierto es que entre el grupo mayoritario y el de "empleo social" no hay diferencias sustanciales, y la homogeneidad de la regulación, como hemos dicho, es elevada.

Los rasgos más característicos de las normativas autonómicas son los siguientes:

a) El ingreso mínimo de inserción se define como una prestación económica tendente a garantizar a quienes carecen de ingresos una renta de subsistencia. Tiene carácter de subsidio complementario y diferencial respecto a otros ingresos obtenidos, y es incompatible con cualquier pensión o prestación contributiva o asistencial, salvo las previstas como complementarias en la normativa reguladora.

b) Se trata de una prestación asistencial de carácter familiar, la determinación de ingresos se realiza sobre esa base, y los beneficiarios, independientemente de quién sea el solicitante, son las unidades familiares. Aunque en la mayoría de los casos se aceptan a personas individuales como beneficiarios, definidos como unidades familiares de un sólo miembro, existen normas que los excluyen. Tal es el caso del Decreto 286/1991, por el que se regula el IMI de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, o el Decreto 68/1990, que regula el IMI de La Rioja, en la que sólo excepcionalmente "se asimilará a unidad familiar el hogar independiente formado por una sola persona". En estos casos, el campo de cobertura se restringe, puesto que el titular del derecho a la asistencia es la unidad familiar.

c) Al tratarse de un subsidio complementario para alcanzar los ingresos mínimos de subsistencia, se precisa la prueba de necesidad. La unidad familiar debe acreditar menores ingresos, por todos los conceptos, que el importe, habitualmente en cómputo anual, del Ingreso Mínimo de Inserción. Su cuantía se calcula, según los casos, en relación con el salario mínimo interprofesional —en Andalucía se fija el 62% del mismo como importe máximo—, con la pensión no contributiva regulada en el Real Decreto Legislativo 1/1994 —como en Galicia—, o, en la mayoría de los casos, fijando una cantidad determinada.

d) Además de la prueba de necesidad, se exigen como requisitos de acceso a la prestación una edad comprendida entre los 25 y 65 años, esta última porque da acceso a las pensiones no contributivas, la residencia en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma de que se trate durante un tiempo, que varía según los casos, y la constitución de núcleo familiar independiente, también durante un tiempo previo a la solicitud y, en algunos casos, la nacionalidad española.

e) Por último, lo que caracteriza los sistemas de Ingreso Mínimo de Inserción es la vinculación de la prestación económica a las actividades de inserción, configurándose, en muchos casos, como condición de acceso a la ayuda asistencial. El contrato de inserción se configura como obligación del solicitante de la prestación, y el incumplimiento de los compromisos contenidos en aquél se contempla como causa de suspensión o extinción de la ayuda.

Una cuestión que compromete la consideración de la asistencia como derecho, también en este ámbito, consiste en condicionar el otorgamiento de

la ayuda a las disponibilidades presupuestarias. Al menos siete de las Comunidades Autónomas que han incorporado este tipo de medidas en su esquema de protección social subordinan la concesión de esta ayuda asistencial a estas disponibilidades. En este bloque se encuentran las Comunidades Autónomas de Asturias, Aragón, Canarias, Castilla León, Valencia y Navarra y Murcia. Esta última incorpora singularmente un límite similar en la Disposición Adicional Primera del Decreto 39/1992, referido a posteriores ejercicios presupuestarios.

Dos aspectos, por lo demás relacionadas, inciden en la eficacia de esta cláusula de disponibilidad presupuestaria. El primero afecta al concepto de "Asistencia Social" resultante de la evolución introducida por el Estado social. Decíamos que lo determinante de la Asistencia Social en esta forma de Estado es el tránsito de la discrecionalidad administrativa en la concesión de las prestaciones a su carácter reglado, lo que acaba confiriendo a estas prestaciones su carácter de derecho subjetivo. Parece claro que condicionar la vinculación pública en la protección frente a los estados de necesidad a las disponibilidades presupuestarias, rompe conceptualmente con la Asistencia Social, tal y como ha sido conformada en nuestro entorno, incluso en nuestro propio ordenamiento.

Por otra parte, si tomamos como referencia otras prestaciones claramente asistenciales, que atienden básicamente a los mismos principios, podemos confirmar esta apreciación. Tal es el supuesto de las pensiones no contributivas, que son prestaciones asistenciales incluidas en el sistema de Seguridad Social en nuestro ordenamiento, y que atienden a situaciones de necesidad. Responden al esquema de un derecho subjetivo prestacional, con una predeterminación normativa y una delimitación taxativa de los supuestos que dan acceso a la prestación, condiciones que no sólo la sustraen a cualquier discrecionalidad administrativa en la concesión, sino que impiden su condicionamiento, más allá de los términos reglados en que se contempla el acceso a la prestación.

El segundo aspecto afecta a la propia concepción del derecho subjetivo prestacional en relación con la Administración. Como antes hemos comentado, su existencia exige dos condiciones, una predeterminación normativa, que constituye su fuente, y una delimitación suficiente del contenido del derecho que lo convierte en espacio reglado, sustrayéndolo a la disponibilidad administrativa y sentando las bases de su accionabilidad jurisdiccional.

Cualquiera de estos dos requisitos se cumplen en las normas autonómicas sobre rentas mínimas (Garcés Sanagustín, 1996). La predeterminación normativa obviamente existe. La cuestión de si estas normas incorporan prestaciones regladas y, por tanto, indisponibles e incondicionales en su disfrute debiera parecer también evidente.

La introducción de límites de disponibilidad presupuestaria para su reconocimiento y disfrute, conduciría a dejar sin efecto el espacio reglado establecido, que decaería por el mero hecho de la alegación ad-

ministrativa del agotamiento de la partida presupuestaria correspondiente. Disposiciones como la establecida en el artículo 28 de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de inserción y normalización social de la Comunidad Autónoma de Aragón: "La Diputación General podrá adoptar las medidas que considere precisas para acomodar la ejecución de los programas a sus limitaciones presupuestarias" introducen, por su indeterminación y amplitud, un espacio de discrecionalidad incompatible con el carácter de esta prestación reglada, puesto que establecen una funcionalidad y subordinación del derecho asistencial a la política presupuestaria.

## 5. LA CONFIGURACION DE LA RELACION PUBLICO-PRIVADO: EL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA

La actuación autonómica en materia de asistencia social se ha desplegado fundamentalmente en las tres direcciones que hemos abordado en este trabajo. La básica e inicial correspondía a los servicios sociales, especialmente los asistenciales. La segunda vertiente, que coincide con un segundo período normativo en el ámbito autonómico, viene representada por los ingresos mínimos de inserción. La tercera corresponde a la regulación del voluntariado, tercer ámbito de actuación que no ha sido completado por todas las Comunidades Autónomas, y está sólo en sus inicios —la primera ley autonómica del voluntariado fue la de Aragón 1992—, aunque, de una u otra manera, la totalidad de las Leyes reguladoras de los Servicios Sociales contienen disposiciones al respecto.

Las normas que regulan el voluntariado y, en general, lo que se ha denominado el "tercer sector" en España son diversas. A pesar de lo reciente de esta normativa, podemos distinguir tres fases. La primera está conformada por las Leyes autonómicas sobre Servicios Sociales, que proliferaron en la década pasada en la totalidad de las comunidades autónomas, comenzando por la del País Vasco en 1982.

En estas normas se contienen ocasionales referencias al voluntariado, incluidas, en algunos casos, en apartados específicos sobre la iniciativa social y, en otros, en los preceptos destinados a la financiación de los Servicios Sociales. En cualquier caso, todas las Leyes autonómicas sobre Servicios Sociales contienen alusiones al respecto.

En general, estas normas, anticipando el contenido específico de las que luego se dedicarán singularmente a la regulación del voluntariado, regulan la colaboración entre las organizaciones de la iniciativa social con las Administraciones Públicas en la prestación de los servicios y los requisitos exigidos a estas entidades para la colaboración.

En general, las alusiones al voluntariado se engloban en la más amplia concepción de la iniciativa social, coincidiendo ésta con el conjunto de las entidades sin ánimo de lucro que desempeñan actividades en el sector. A la vez, dentro de este marco, se define el trabajo voluntario.

No existe en estas normas un concepto estricto de voluntariado, estando más próxima la referencia a la iniciativa social sin ánimo de lucro al concepto de "tercer sector" acuñado en Francia y extendido posteriormente en Italia (Rosanvallon, 1981), o a la del "privado-social" (Donati, 1984). El trabajo voluntario viene caracterizado por dos notas: el altruismo, concebido como no remuneración, y la ausencia de relación laboral en esta prestación de servicios (art. 27.2 de la Ley 3/1986 de Castilla-La Mancha; art. 91 de la Ley 8/1985 de la Comunidad Autónoma de Murcia; art. 18.2 de la Ley 5/1989 de la Comunidad Autónoma de Valencia).

Se regula en esta primera fase más la posibilidad de colaboración por medio de un sector no lucrativo, entendido en sentido amplio, que el voluntariado.

Por otra parte, las relaciones entre la iniciativa social y las Administraciones Públicas contenidas en estas normas permiten afirmar que normativamente esta concepción se aproxima al modelo del *welfare mix* al que nos hemos referido anteriormente (García Iñda, 1997)

El reflejo normativo más claro de esta concepción del *welfare* en la prestación de Servicios Sociales lo tenemos en la Ley 4/1993 de Servicios Sociales de Galicia, en la que se interioriza con claridad las tendencias expuestas. En su artículo 32, incluido en el Capítulo II "De las entidades prestadoras de Servicios Sociales", se dispone que "tendrá la consideración de entidad prestadora de servicios sociales toda persona física o jurídica, legalmente reconocida como tal, que sea titular de centros o desarrolle programas sociales".

Son entidades prestadoras:

a) La Administración Autonómica; b) las Entidades Locales; c) las entidades no lucrativas, y d) las Entidades privadas con ánimo de lucro.

Frente a la concepción más habitual del resto de normas autonómicas, que explícitamente establecen la preeminencia pública en la prestación y la colaboración subsidiaria, en general, de las organizaciones no lucrativas —esto último exigido como requisito de colaboración—, se produce una apertura y paridad en la actividad prestacional que se corresponde con el modelo descrito.

En general, estas normas se limitan a establecer un marco de colaboración entre la "iniciativa social" y las Administraciones en la prestación de servicios, marco que contempla como mecanismos de colaboración las subvenciones, los conciertos y los convenios. Reglamentariamente, y con carácter anual, se convocan estas ayudas, concretándose los requisitos establecidos en las Leyes de Servicios Sociales.

Los requisitos que vienen requeridos en estas leyes, que suponen el marco general de intervención autonómica en materia asistencial, son los siguientes:

a) Están dirigidos a las entidades sin ánimo de lucro que realicen sus actividades en el sector de los Servicios Sociales, salvo en el caso específico de la Ley gallega, que contempla la posibilidad de subvencionar a entidades privadas con ánimo de lucro (art. 55).

b) Inscripción en un registro especial creado para estas entidades.

c) El sometimiento de la actuación de estas entidades y los programas propuestos a la planificación de la administración autonómica en materia de Servicios Sociales. Esto supone la inclusión de hecho de las entidades colaboradoras de la iniciativa social en el ámbito prestacional público, evidenciando la función de sustitución confiada al "tercer sector".

La segunda fase viene representada por las normas autonómicas específicas sobre el voluntariado, mayoritariamente articuladas mediante leyes autonómicas, salvo alguna excepción (Decreto 67/1994 de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Las normas existentes, excepto la catalana, que regula la creación del Instituto Catalán del voluntariado y combina cuestiones organizativas referidas al ente con la referidas al voluntariado, están altamente homogeneizadas.

En el contenido de las normas autonómicas se define el voluntario y su actividad, las entidades del voluntariado, las relaciones entre los voluntarios y sus organizaciones, la relación de las entidades voluntarias con la Administración, así como los requisitos de colaboración y acceso a ayudas administrativas, los campos de actuación de estas entidades, la acción de fomento del voluntariado por parte de la Administración y, finalmente, la participación, a través de órganos consultivos, en las actividades públicas de promoción del voluntariado.

Más allá de los problemas relativos a la caracterización del trabajo voluntario, en relación a la ausencia de remuneración e incompatibilidad con la relación laboral o funcional, estas normas plantean exclusiones singulares como las actividades de la prestación social sustitutoria de los objetos de conciencia y las personas ligadas por relación laboral o mercantil con la entidad a la que pertenecen (art. 3.b de la Ley 4/1995 de Castilla-La Mancha).

La caracterización de las entidades de voluntariado gira en torno a los criterios siguientes: la utilización, fundamentalmente, de trabajo voluntario, la naturaleza de estas organizaciones como entidades sin ánimo de lucro, y la realización de sus actividades en los campos señalados en las leyes.

Las relaciones entre las organizaciones del voluntariado y los voluntarios conforman el cúmulo de derechos y deberes de éstos. Los primeros pueden englobarse en dos grupos: por una parte, derechos de participación, tanto en la organización voluntaria, cuyo requisito de democracia interna es una exigencia legal, como en los programas en los que realicen su actividad; por otra parte, derechos en relación a las condiciones en que se realiza la labor voluntaria, entre los que cabe destacar, la compensación de gastos, el aseguramiento por los daños y perjuicios que pudiera sufrir, el destino a actividades acordes con los fines de la entidad y la formación.

Los deberes se reconducen al cumplimiento del compromiso adquirido y al rechazo de cualquier tipo de contraprestación.

La mayoría de las normas autonómicas definen los campos de actuación de las entidades del vo-

luntariado. Aunque la referencia central la constituyen los Servicios Sociales, donde se despliega su mayor actividad, la descripción es mucho más amplia abarcando actividades de defensa de causas y derechos colectivos (*advocacy*) y de asesoramiento, que implican movilización social. A tales campos se refieren las actividades en relación con los derechos humanos, medio ambiente, inserción socio-laboral, etc.

Sólo la normativa riojana (Decreto 67/1994) define más restrictivamente los campos de actuación del voluntariado reduciéndolos a los Servicios Sociales (generales o especializados) (art. 5.2). Los efectos de esta limitación dependen de su consideración de lista tasada o no. Dada la redacción del artículo 5, en clara conexión con la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, debe entenderse la definición de los campos de actuación como lista cerrada, la cual determinará las relaciones y sistema de ayudas administrativas.

La reducción normativa del campo de actuación al ámbito de los servicios sociales exclusivamente reafirma la función de sustitución confiada a estas entidades en el diseño de la asistencia en el marco autonómico.

La ley 3/1994 de la Comunidad de Madrid no determina los campos de acción de estas entidades, aunque en su definición de entidades de voluntariado se remite al sector de los Servicios Sociales: "se entiende por entidad que ejerce el voluntariado social la persona jurídica legalmente constituida que desarrolla, sin ánimo de lucro, la totalidad o parte de sus programas de acción social, fundamentalmente a través de voluntarios" (art. 4.1).

El concepto de "acción social" acogido normativamente en diferentes textos legales se reconduce al concepto de servicios sociales, término que también la doctrina utiliza como equivalente a las nociones de asistencia social, bienestar social o servicios sociales (Beltrán Aguirre, 1992).

Todo ello da pie a sostener una interpretación restrictiva del campo de acción del voluntariado, también en esta norma, lo que plantearía las mismas cuestiones antes mencionadas.

Quizá el aspecto más relevante de la regulación autonómica del voluntariado sea el referido a las relaciones de estas entidades con la Administración Pública.

En varias normas autonómicas, las recogidas en la regulación de Castilla-La Mancha, Cataluña y La Rioja, además de la inscripción en un registro especial, creado en estas disposiciones para las entidades del voluntariado, se establece la exigencia de la acreditación administrativa de estos entes como organizaciones de voluntariado reconocidas a los efectos de la colaboración con la Administración autonómica. La acreditación se define como "el acto por el que el Gobierno de La Rioja reconoce, mediante resolución motivada, que un centro o servicio autorizado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma es idóneo, en función de la planificación de los servicios sociales, para desempeñar sus funciones y formar parte de la red pública de los servi-

cios sociales, cumpliendo los requisitos establecidos en este decreto" (art. 7.1). El artículo 6 de la norma riojana establece que es requisito para tener la consideración de entidades voluntarias el obtener la acreditación. Menos formalizada la acreditación, aunque con similar alcance, se contempla en las otras dos normas reseñadas.

El resto de las normas autonómicas, así en Aragón y Madrid, aunque no contemplan la acreditación sino sólo su inscripción en el registro, establecen un sistema de colaboración similar, en la medida en que la colaboración implica la inclusión de los programas de las organizaciones en la planificación asistencial de la Administración, lo que conlleva el control previo y posterior de los mismos.

La regulación del voluntariado que realiza la normativa autonómica es la que podríamos llamar "voluntariado de colaboración", puesto que su reconocimiento se realiza en función de la colaboración en la prestación de servicios.

La función de las entidades voluntarias contempladas por estas normas es la de asumir un papel de proveedor de servicios en el marco de la programación pública, dentro de lo que globalmente puede considerarse una función de sustitución de la Administración en este ámbito.

Las actividades administrativas de fomento, contempladas en estas normas confirman la función atribuida a este "voluntariado de colaboración". Junto con la acción administrativa de promoción del voluntariado y de colaboración en la formación de los voluntarios, las acciones centrales son las referidas a la colaboración financiera.

Los instrumentos de colaboración financiera contemplados son habitualmente dos: la subvención y el concierto o convenio de colaboración (art. 13 de la Ley aragonesa; art. 15 de la Ley madrileña). Las subvenciones son finalistas y destinadas a programas concretos, sujetos a evaluación y control. Los conciertos o convenios, aunque sustraídos a las normas de contratación para las Administraciones Públicas, suponen, en este caso, un modo de prestación de servicios altamente concurrente, que incorpora la competitividad en la provisión de servicios sociales.

Las normas reglamentarias que desarrollan las disposiciones de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales, permiten, en general, la concurrencia entre iniciativa privada con y sin fines lucrativos en materia de provisión de servicios. La concertación o acción concertada, o los convenios de colaboración, según la denominación utilizada en cada caso, permite que la Administración se dirija a los sujetos privados con ánimo de lucro y que la valoración fundamental se realice en atención al costo del servicio. De esta forma, la competencia real introduce criterios económicos en la provisión de Servicios Sociales, añadidos al mero hecho de la titularidad de la gestión del servicio.

La subvención, no muy distinta en su funcionamiento y efectos reales de la concertación, independientemente de sus muy notables diferencias jurídicas, acaba introduciendo similar lógica económica. El efecto sustitución de las actividades vo-

luntarias subsidiadas y su carácter de actividades subsidiadas finalísticamente en el marco de la planificación pública de prestación de servicios hace que las consideraciones económicas tengan un peso relevante, reforzando la lógica privatizadora. A confirmar esta interpretación colabora también el hecho de la dependencia financiera pública del voluntariado español.

Prácticamente, el único estudio de cierta magnitud sobre la financiación del sector no lucrativo de los Servicios Sociales español realizado es el dirigido por Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 1990), en el que se revela que la financiación pública de estas entidades alcanza el 67%.

La tercera fase de regulación del voluntariado viene representada por la ley 6/1996 del Parlamento español. Es el último de los textos aprobados en relación a la cuestión, aunque no incorpora sustanciales novedades en relación a las cinco normas autonómicas comentadas.

Si bien el concepto de voluntariado no varía sustancialmente del contenido en las normas autonómicas, se contempla específicamente el aspecto de la organización (art. 3.1.d), en consonancia con la Exposición de Motivos de la Ley: "la Ley contempla, por tanto, el voluntariado organizado, esto es, el que se realiza a través de una entidad pública o privada, excluyéndose las actuaciones aisladas o esporádicas realizadas por razones de amistad benevolencia o buena vecindad" (apartado segundo de la Exposición de Motivos). Distingue, de acuerdo con la concepción anglosajona, claramente, entre el voluntariado y el sector informal.

Las relaciones entre los voluntarios y las entidades donde se encuadran tampoco varían sustancialmente.

La regulación de los campos de actuación del voluntariado es considerablemente amplio, no reduciéndose a las actividades asistenciales y los servicios sociales. Recoge, en este caso, las tendencias más recientes que reconocen el papel relevante socialmente de estas actividades de defensa cívica de intereses ya reseñada (art. 4), definiendo el campo de acción de estas organizaciones como las actividades de interés general. Las que se citan expresamente lo son claramente a título de ejemplo.

Las diferencias más notables respecto a las normas autonómicas vienen de la mano del régimen jurídico de las entidades del voluntariado, la regulación de la responsabilidad extracontractual frente a terceros, y las medidas de fomento del voluntariado que, en este caso, se reducen a la incentivación del trabajo voluntario. La Ley española no regula las medidas de colaboración financiera de la Administración con estas entidades. No lo hace, en atención al reparto de competencias constitucionalmente establecido. El ámbito de aplicación de la ley se reduce a "los voluntarios que participan en programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a las correspondientes organizaciones en cuanto desarrollan dichos programas." También afecta a los voluntarios y organizaciones que participan en programas que desarrollan actividades de competencia exclusiva estatal (art. 2).

Este último inciso debe ponerse en relación con los campos de acción definidos en el artículo 4, que, como hemos dicho, son de gran amplitud, excediendo a los conceptos de Asistencia y Servicios Sociales, afectados estas materias por los problemas competenciales derivados del artículo 148.1.20 y las normas estatutarias a él referidos.

Por lo que se refiere al primer párrafo del artículo 2 de la Ley, su formulación recoge las posiciones jurisprudenciales mantenidas por el Tribunal Constitucional en las STC 76/1986, 146/1986 y 13/1992, entre otras, que limitan la actuación, en materia de Asistencia Social, a los programas de ámbito estatal o supraautonómico. Con todo, se realiza una interpretación expansiva de los principios fijados en la STC 146/1986, puesto que la legitimidad para la intervención estatal en estos ámbitos, en materia de Asistencia Social, establecía cautelas y límites que no aparecen ahora en la Ley. Sin duda estas auto-limitaciones de la Ley explican la ausencia de disposiciones relativas a la colaboración y la omisión de una regulación de cierta extensión como la de las normas autonómicas. Por otra parte, sin embargo, la regulación estatal establece un mayor margen de libertad para la actuación de las entidades del voluntariado.

## 6. CONCLUSIONES

La reordenación de las relaciones entre territorio y protección social es una de las consecuencias de las nuevas conexiones del Estado y la economía en la crisis del fordismo que, en este ámbito, afecta tanto a los sistemas de protección general, como a las relaciones entre estos y la atención a la exclusión, confiada a la Asistencia Social. Los sistemas de protección basados en el mercado (la Seguridad Social) devienen cada vez menos generales, afectados, tanto por la tendencial reducción de los incluidos, como por la reducción de la intensidad de la protección (Rodríguez Cabrero, 1994) que convierte a este sector en un ámbito mercantilizado de la producción de servicios. Por ello, la Asistencia Social en el nuevo Estado asistencial asume un protagonismo creciente llamado a conformar el núcleo garantista irreducible de la protección, evidenciando con ello el fin del paradigma de la tutela social propio del Estado social.

La globalización (Castells, 1997; Mittelman, 1996), la competencia territorial (Perulli, 1998; Ohmae, 1998), y la desconexión directa entre asistencia y mercado, favorecen una pluralización territorial de la protección, otorgando a los entes territorialmente descentralizados un protagonismo que trastoca la tendencia a la centralización de la protección social propia del Estado social. La configuración del sistema de protección español y el papel asignado a las Comunidades Autónomas es una muestra de estos procesos en curso.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar, M.; Laparra, M., y Gaviría, M. (1994). "Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas", en *Documentación Social*, nº 96, págs. 201 y ss.

- Ayala Cañas, L. (1994). "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros límites y alternativas", en *Documentación Social*, nº 96, págs. 223 y ss.
- Baño León, J.M. (1988). *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid.
- Beltrán Aguirre, J.L. (1992). *El régimen jurídico de la acción social pública*, HAAE/IVAP Oñati.
- Bin, R. (1988). *Atti normativi e norme programatiche*, Milan, Giuffrè.
- Blasco Lahoz, J.F. *La protección asistencial en la seguridad social: La ley de prestaciones no contributivas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, págs. 30-6.
- Borrajó Iniesta, J. (1986). *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la constitución de EE.UU.*, INAP Madrid.
- Bowie, R. y Friedrich, C.J. (1962). *Etudes sur le fédéralisme*, Librairie Generale du Droit e Jurisprudence, Paris.
- Cantaro, A. (1992). "Stato federale, uguaglianza e diritti sociali", en *Democrazia e Diritto*, nº 2 - 3, págs. 309 y ss.
- Casado, D. (1988). "La noción de bienestar social", en *Documentación Social*, nº 71 págs. 11 y ss.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. I La Sociedad Red*, Alianza Editorial, Madrid.
- Chusman, R.F. (1982). *Leading Constitutional decision*, 16ª ed., Prentice Hall, New Jersey.
- Chorroalde Valles, J. (1990). "Prestaciones básicas de servicios sociales. El plan concertado", en *Documentación Social*, nº 79, págs. 111 y ss.
- Dogliani, M. (1993). "La forma dello stato come forma dell'unità nazionale", en *Critica Marxista*, nº 5, págs. 28 y ss.
- Donati, P. (1984). "La teoria della crisi del welfare state. confronti per una prospettiva.", en *Per una rifondazione del welfare state*. F. Angeli, Milán.
- Garcés Sanagustín, A. (1996). *Las prestaciones economicas en el ámbito de la protección social*, Cedasc, Barcelona.
- Garcés Sanagustín, A. (1996). *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, Macgraw Hill, Madrid.
- García de Enterría, E. (1985). *Estudios sobre autonomias territoriales*, Civitas, Madrid.
- García Iñda, A. (1997). "La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 11, págs. 57 y ss.
- Hobsbawm, E. (1995). *Historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona.
- Hurtado González, L. (1993). "Asistencia social y seguridad social: sus fronteras actuales", en *Actualidad Laboral*, nº 25, págs. 461 y ss.
- Juillard, P. (1991). "Les orientations de la jurisprudence constitutionnelle de la cour supreme: établissement du marché unique e renforcement des libertes publiques", en *Pouvoirs* .nº 59 págs. 59 y 68.
- La Pergola, A. (1994). "El federalismo cooperativo: entra en escena el new deal" en *Los nuevos mundos del federalismo* CEC. Madrid.
- Madison, G. (1957). "Examen du prétendu danger que font courrir aux gouvernements des Etats les pouvoirs de L'Union", Hamilton, Jay y Madison, *Le Federaliste*, Librairie Generale du Droit et du Jurisprudence, Paris.
- Mathiot, A. (1965). "El federalismo en Estados Unidos" en *VV.AA., El Federalismo*. Tecnos, Madrid.
- Matteucci, N. (1987). *La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Il Mulino, Bolonia.
- Mittelman, J. H. (edited by) (1996). *Globalization: Critical Reflections*, Boulder, Londres.
- Ohmae, K. (1998). *Il senso della globalizzazione*, Etaslibri, Milán.
- Perulli, P. (a cura di) (1998). *Neoregionalismo L'economia-arcipelago*, Ballati Boringhieri, Turin.
- Rodríguez Cabrero, G. (1994). "Estado del bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar" en *Revista Internacional de Sociología*, nº 8 y 9, págs. 7 y ss.
- Rodríguez Cabrero, G. (1996). *Las entidades voluntarias en España.*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Rodríguez Piñero, M. (1988). "Pensiones contributivas de Seguridad Social y Asistencia Social", en *Relaciones Laborales*. nº 16, págs. 1 y ss.
- Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'Etat providence*, Seuil, París.
- Ruiz Miguel, A. (1994). "Derechos liberales y derechos sociales", en *Doxa*. nº 15-16, págs. 651-674.
- Sgritta, G. (1993). "Politiche sociali e cittadinanza", en *Fondamenti di politica sociale*, NTS, Roma.
- Siegan, B.H. (1985). "The economics constitution in historical perspective" en *Constitutional Economics*. (R. B Mckarnic editor) Lexington Books. Lexington.